UNIVERSITÉ DE NANCY. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA

GRÈVE DANS LES SERVICES PUBLICS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Le samedi 17 février 1912, à 4 heures

PAR

Léon FLISE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL
ATTACHÉ AU PARQUET DU PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE

Président : M. L. ROLLAND.

Suffragants : MM. CARRÉ DE MALBERG, *prof.*
MM. RENARD, *chargé de cours.*

PARIS

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1912

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. BINET, I. ✠.

Doyens honoraires et professeurs honoraires :

M. LEDERLIN, ✠, I ✠., M. BLONDEL, ✠, I ✠.

Professeur honoraire : M. MAY, I. ✠.

MM. BINET, I. ✠, Professeur de *Code civil* et Chargé du *Cours d'enregistrement*, doyen.

GARNIER, I ✠, Professeur d'*Economie politique* et Chargé du *Cours de Législation financière.*

BEAUCHET, I ✠, Professeur de *Procédure civile*, Chargé du *Cours de Procédure civile* (Voies d'exécution), et Chargé du *Cours de Législation et Economie coloniales.*

BOURCART, ✠, I ✠, Professeur de *Droit commercial* et Chargé d'un *Cours de Droit commercial* (Licence).

GAVET, I ✠, Professeur d'*Histoire du Droit*, Chargé du *Cours d'histoire du droit public* et du *Cours d'histoire du droit et des institutions juridiques de l'Est.*

CHRÉTIEN, I ✠, Professeur de *Droit international public et privé* et Chargé du *Cours de Droit international public* (Doctorat).

CARRÉ DE MALBERG, I ✠, Professeur de *Droit public et constitutionnel* et Chargé des *Cours de Droit public* (Licence) et de *Droit public et Droit constitutionnel comparé* (Doctorat).

GÉNY, I ✠, Professeur de *Code civil* et Chargé du *Cours de Droit civil approfondi* (Doctorat).

MICHON, I ✠, Professeur de *Droit romain*, et Chargé du *Cours d'histoire du Droit privé.*

BROCARD, A. ✠, Professeur-adjoint et chargé d'un cours d'*Economie politique* (Licence), d'un *Cours d'Economie politique* (Doctorat) et du *Cours d'Histoire des Doctrines économiques.*

ROLLAND, Professeur de *Droit administratif* et chargé d'un *Cours de Droit administratif* (Doctorat).

SENN, Professeur de *Droit romain* et chargé d'un *Cours de Législation industrielle* (Licence) et du *Cours de Pandectes.*

NAST, Agrégé et chargé du *Cours de Droit criminel*, d'un *Cours de Droit naturel* et d'un *Cours d'Eléments de Droit civil* (Capacité).

OUDINOT, Docteur en droit, chargé d'un *Cours de droit civil.*

SIMONNET, A. ✠. Docteur en droit, Chargé d'un *Cours d'éléments de Droit civil* (Capacité).

RENARD, A. ✠, Docteur en droit, Chargé d'un *Cours d'Eléments de Droit public et administratif* (Capacité).

MELIN, A. ✠, Docteur en droit, Chargé du *Cours de Science sociale.*

ROVEL, I ✠, Docteur en Droit, Secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

UNIVERSITÉ DE NANCY. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA

GRÈVE DANS LES SERVICES PUBLICS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Le samedi 17 février 1912, à 4 heures

PAR

Léon FLISE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL
ATTACHÉ AU PARQUET DU PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE

ACAD.
NANCY-METZ
DROIT

Président : M. L. ROLLAND.

Suffragants : MM. CARRÉ DE MALBERG, *prof.*
RENARD, *chargé de cours.*

PARIS

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1912

BIBLIOGRAPHIE

I. — Ouvrages.

Berthélemy. — Traité élémentaire de droit administratif, 6e éd., 1910.

Brocard. — Cours d'histoire des doctrines économiques.

Cahen (Georges). — Les fonctionnaires. Paris, 1911.

Cauwès. — Cours d'économie politique. Paris, 1893.

Chardon (Henri). — Le pouvoir administratif. Paris, 1911.

Clunet. — Les associations. Paris, 1909.

Desveaux. — Les coalitions dans le personnel des chemins de fer. Thèse Paris, 1898-1899.

Duguit. — Traité de droit constitutionnel. Paris, 1911.

— Le droit social, le droit individuel et les transformations de l'État. 2e édit. Paris 1911.

Durnerin. — La responsabilité civile en matière de grève et de coalitions ouvrières. Thèse, Paris, 1903-1904.

Esmein. — Eléments de droit constitutionnel. Paris, 1909, 5e édit.

Faguet (Emile). — Le culte de l'incompétence. Paris, 1911.

Gaumont (Jean). — L'Etat contre la nation. Paris. 1911.

Germain (Charles). — Le droit de syndicat et le droit de grève des fonctionnaires publics. Thèse Paris, 1906-1907.

Gide (Charles). — Cours d'économie politique. Paris, 1909.

— Le droit de grève. Paris, 1909.

Grand (Guy). — Le procès de la démocratie.

Guyot (Yves). — Les chemins de fer et la grève. Paris, 1911.

Harmignie (Pierre). — L'Etat et ses agents. Etude sur le syndicalisme administratif. Paris, 1911.

Hauriou. — Précis de droit administratif et de droit public. 1911, 7e édit.

— Principes de droit public, 1910.

Jay (Raoul). — La protection légale des travailleurs. Paris, 1904.

Jèze. — Eléments du droit public et administratif. Paris, 1910.

Kammerer. — La fonction publique en Allemagne.
Lagardelle (Henri). — Le socialisme ouvrier. Paris, 1911.
Lamé-Fleury. — Code annoté des chemins de fer en exploitation. Paris, 1872.
Leroy (Maxime). — Syndicats et services publics. Paris, 1909.
— Les transformations de la puissance publique. Paris, 1907.
Leroy-Beaulieu (Paul). — L'Etat moderne et ses fonctions. Paris, 1900.
Le Grom de Maret. — Du statut des fonctionnaires dans ses rapports avec les droits de syndicat et de grève. Thèse Paris, 1909-1910.
Leyret (Henri). — La République et les politiciens. Paris. 1911.
Lowell (Lawrence). — Le gouvernement de l'Angleterre. Paris, 1910.
Palmade. — Extension de la capacité contractuelle des syndicats ouvriers. Thèse Bordeaux, 1909-1910.
Pic. — Législation industrielle. Paris, 1909, 3e édit.
Stuart Mill. — Le gouvernement représentatif. Traduction Dupont White. Paris, 1865.
Villermé. — Tableau de l'état physique et moral des ouvriers. Paris, 1840.
Yowanowitch. — Du fondement du droit à la grève. Sa réglementation. Thèse Paris, 1907-1908.

II. — Articles de revue (1).

Berthélemy. — La crise du fonctionnarisme. *Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale*, juin 1906, p. 164.
— La grève et la loi. Le *Matin*, du 8 novembre 1910.
— L'Etat et ses fonctionnaires. *L'Opinion*, du 15 mai 1909.
Berthod. — Les syndicats de fonctionnaires et l'organisation de la démocratie. *Revue politique et parlementaire*, mars 1906, p. 413.
Bonnard (Roger). — La crise du fonctionnarisme. *Revue de droit public*, 1907, p. 481.
Boncour (Paul). — Les syndicats de fonctionnaires devant le Parlement. *Revue socialiste*, janvier 1906, p. 6.
Cahen (Georges). — Les associations de fonctionnaires. *Revue bleue*, 22 juillet 1905, p. 119.

(1) Nous ne citons que les plus importants.

Chaigne. — Statut et droit d'association des fonctionnaires. *Revue de droit public*, 1909, p. 595.

Challange. — Le syndicalisme révolutionnaire. *Revue de métaphysique et de morale*, 1907.

Cheysson. — Rapport sur l'extension de la loi de 1884 aux ouvriers et employés de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics. *Annales du Musée social*, 1904, p. 208, 209, 265 à 270.

Demartial. — Un gros nuage, le *Matin*, du 1er juillet 1910.

— De l'opportunité d'une loi sur l'état des fonctionnaires. *Revue de droit public*, 1907, p. 5.

— Esquisse d'une loi sur l'état des fonctionnaires. *Revue de droit public*, 1907, p. 228.

Duguit. — De la situation des particuliers à l'égard des services publics. *Revue de droit public*, 1907, p. 42.

— La représentation syndicale au Parlement. *Revue politique et parlementaire*, 10 juillet 1911, p 28.

Faure (Fernand). — Le statut des fonctionnaires. *Revue politique et parlementaire*, 10 décembre 1907, p. 583.

Ferneuil. — La conférence de M. Millerand sur les conflits sociaux et l'arbitrage. *Revue politique et parlementaire*, 10 mai 1911, p. 231.

— La réglementation des grèves et la révision de la loi de 1884. *Revue politique et parlementaire*, 10 janvier 1911, p. 8.

Garçon. — Discussion sur les syndicats de fonctionnaires, *Revue pénitentiaire*, 1906, p. 855.

Guérard. — Le mouvement dans les chemins de fer. *Revue socialiste*, juillet 1910, p. 67.

Hauriou. — Note sous l'arrêt rapporté au Sirey, S. 1909, III, 146.

Jèze. — Nature juridique de la concession de service public et du cahier des charges. *Revue de droit public*, 1907, p. 680.

— Notes de jurisprudence. *Revue de droit public*, 1909, p. 48.

— Conséquences d'une grève de fonctionnaires sur leur situation juridique. *Revue de droit public*, 1909, p. 494.

Larnaude. — Discussion sur les syndicats de fonctionnaires. *Revue pénitentiaire*, 1906, p. 839.

Livet. — La grève des postiers, ses causes et ses conséquences. *Pages libres*, numéro du 3 avril 1909, p. 367.

Maginot. — Le statut des fonctionnaires. Le *Journal*, 24 février 1911.

— Les fonctionnaires et le droit d'association. Le *Journal*, du 31 mars 1911.

Martin-Saint-Léon. — L'État et ses fonctionnaires. Une solution. L'*Opinion*, du 8 mai 1909, p. 577.

Millerand. — Rapport sur le projet de loi du statut des employés de chemins de fer d'intérêt général et du règlement pacifique des différends d'ordre collectif relatifs aux intérêts professionnels de ces agents. Séance du 13 novembre 1911. *J. off.*, annexe n° 1325.

Niel. — Un gros nuage. La grève des chemins de fer menace. Le *Matin*, du 1er juillet 1910.

Pelletan. — La question des cheminots. Le *Matin* du 21 avril 1911.

Rodrigues. — La liberté civique et morale des professeurs. *Revue socialiste*, janvier 1905, p. 24.

— Le syndicalisme universitaire. *Revue socialiste*, octobre 1905, p. 494.

Rolland. — Les deux grèves des postes et le droit public. *Revue de droit public*, 1909, p. 287.

— La grève des agents d'un service public concédé. *Revue de droit public*, 1910, p. 504.

— La grève des cheminots et les moyens employés pour y mettre fin. *Revue de droit public*, 1910, p. 740.

— Les projets du gouvernement relatifs aux grèves dans le service public des chemins de fer. *Revue de droit public*, 1911, p. 99.

— Le projet de loi sur les associations de fonctionnaires. *Revue de droit public*, 1907, p. 251.

— La réaction contre les abus du favoritisme. *Revue de droit public*, 1911, p. 571.

— Les démissions des municipalités du midi en juin 1907 et le droit public. *Revue de droit public*, 1907, p. 722.

Sabatier. — Contre l'anarchie et la corruption. *Revue politique et parlementaire*, 10 novembre 1911, p. 201.

Scellé. — La représentation politique. *Revue de droit public*, 1911, p. 527.

AVANT-PROPOS

Il nous faut, avant de commencer, bien préciser l'étendue et les limites de notre sujet, c'est-à-dire voir dans quelles conditions le problème de la grève des fonctionnaires se pose et quels sont ceux que nous voulons viser dans cet ouvrage.

Qu'est-ce donc qu'un fonctionnaire ?

Telle est la question préalable à résoudre.

Est fonctionnaire, d'après le sens le plus répandu, tout agent des services publics. Nous devons donc d'abord nous demander ce que l'on entend par les services publics.

Ceci fait, en déduirons-nous que tous les agents sans exception des services publics sont des fonctionnaires ? Tel sera le second point que nous traiterons dans notre introduction.

Donc :

Chapitre premier. — Qu'est-ce qu'un service public ?
Chapitre II. — Qu'est-ce qu'un fonctionnaire ?

DE LA

GRÈVE DANS LES SERVICES PUBLICS

INTRODUCTION

CHAPITRE PREMIER

QU'EST-CE QU'UN SERVICE PUBLIC ?

Il semblerait à première vue, et c'est le sens qui paraît devoir s'imposer et s'impose en effet à la majorité du public, que les services publics sont les services d'intérêt général. C'est du reste la définition qui a été portée à la tribune du Sénat en 1896 lors de la proposition Merlin-Cordelet quand M. Maxime Lecomte disait : « Il y a d'autres industries que les chemins de fer qui intéressent la prospérité et la sécurité de la France, les mines par exemple (1). »

Ce n'est pas exact, dira M. Rolland (2) à juste titre ; il

(1) *J. off., Déb. parl.*, Sénat, p. 49.
(2) *Revue de droit public*, 1910, p. 511.

faut en effet soigneusement distinguer service public et entreprise privée d'intérêt général. Ce qui fait le caractère spécial du service public, ce n'est pas seulement qu'il importe à l'intérêt général ; c'est ceci que, du fait que les gouvernants en ont pris la charge, on doit présumer que l'initiative privée serait insuffisante pour donner satisfaction aux besoins collectifs auxquels ils correspondent. Si en effet l'initiative privée suffit, les gouvernants s'en déchargent.

Ce qui, avant tout, caractérise donc les services publics et ce qui les distingue des entreprises privées, c'est que les besoins qu'ils ont pour but de satisfaire ne peuvent l'être d'une façon suffisante par l'initiative privée. Telle est la définition de M. Rolland (1). C'est la plus simple, la plus rationnelle et la plus générale. Elle explique bien de plus toutes les conséquences qui peuvent en découler pour notre sujet.

Parce que cette initiative privée ne suffit pas et qu'il faut cependant que ces services existent, c'est le devoir des gouvernants de les faire fonctionner ; c'est là une mission obligatoire pour eux. Cette idée sur laquelle nous insistons, que tout service public est la mise en œuvre d'une mission juridiquement obligatoire pour les gouvernants a été parfaitement mise en lumière par M. Duguit.

Il se demande si le particulier a un droit au fonctionnement des services publics : « Si par le mot droit, on entend le pouvoir appartenant à une personne déterminée d'exiger d'une autre l'accomplissement d'une prestation concrète, sous une sanction sociale, le particulier

(1) *Revue de droit public*, 1909, p. 300.

n'a certainement pas le droit d'exiger des gouvernants, par une action en justice, l'organisation d'un service public, et, ce service organisé, l'accomplissement des prestations concrètes qu'il implique. Si, par un droit, on entend le pouvoir qui appartient à tout individu d'agir librement dans les limites de la loi, de vouloir avec un effet juridique quand sa déclaration de volonté a un objet et un but conformes à la loi, de provoquer une répression, une réparation ou une annulation quand un acte a été fait en violation de la loi, on peut dire qu'à l'égard du service public, l'individu a un droit ; c'est-à-dire que les particuliers ne sont pas de vrais créanciers du service public, le particulier est, à l'égard de la loi qui crée et organise le service public, dans la situation où il est à l'égard de toute loi. Il peut agir dans les limites fixées par la loi du service, c'est-à-dire qu'il peut user du service dans les conditions déterminées par l'acte qui l'a créé et organisé. Si le particulier fait une déclaration de volonté ayant un but et un objet conformes à la loi du service, une situation juridique naîtra pour lui ; si les agents publics violent la loi du service public, alors, comme toutes les fois que les agents publics violent une loi, il peut, suivant les cas, obtenir une réparation, provoquer une répression, faire prononcer une annulation. Dire que le particulier qui est dans cette situation a un droit, c'est employer une formule mauvaise (1). » Et il résume les conclusions qu'il a développées (2) dans cinq propositions : « 1° Tout service public implique comme une condition première et essentielle l'existence d'une mission juridiquement obligatoire pour les gouvernants,

(1) *Revue de droit public*, 1907, p. 420.
(2) P. 411.

c'est-à-dire à eux imposée par la règle de droit ; 2° tout service organisé est la mise en œuvre de cette mission obligatoire des gouvernants ; 3° les actes positifs qui créent et organisent un service public sont des lois au sens matériel, quels que soient les organes ou les agents qui les font ; 4° tout particulier peut user du service public en se conformant aux dispositions légales qui le créent et l'organisent ; 5° tout acte ou toute abstention qui entraîne un fonctionnement irrégulier du service public, est une violation de la loi organique du service (1). »

Pour résumer et éclaircir ces démonstrations, nous ne pourrions mieux faire que de citer ce passage de main de maître du même auteur (2) : « On aperçoit dès lors la notion de service public : c'est toute activité dont l'accomplissement doit être réglé, assuré et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être assurée complètement que par l'intervention de la force gouvernante.... C'est une certaine activité telle que les gouvernants sont obligés d'intervenir avec le monopole de la force qu'ils détiennent pour en assurer l'accomplissement. Ils interviendront pour le réglementer, pour l'organiser, pour le contrôler, pour réprimer tous les actes contraires à sa réalisation, pour réaliser tous les actes conformes à son but. »

C'est une idée d'affectation qui domine ici la mission des gouvernants, leurs pouvoirs sont ici limités à cette activité du service public et tout acte des gouvernants est sans valeur quand il poursuit un but autre qu'un but

(1) *Revue de droit public*, 1907, p. 421.
(2) *Traité de droit constitutionnel*, 1911, t. I, p. 99.

de service public. Comme l'a dit M. Duguit : « Le service public est le fondement et la limite du pouvoir gouvernemental (1). »

Tout service public est donc la mise en œuvre d'une mission juridique obligatoire pour les gouvernants. De là, disons-le en passant, découlent des conséquences importantes qui touchent particulièrement à notre sujet. C'est à cause de cela, parce que la bonne gestion des services publics correspond, pour ceux qui les dirigent, à une mission obligatoire, que nous ne pourrons admettre la reconnaissance du droit de grève au profit des fonctionnaires, et que nous la concevrions encore moins si les fonctionnaires devenaient les dirigeants du service selon le mouvement actuel.

Par conséquent, ce qui caractérise avant tout le service public, c'est d'abord l'insuffisance de l'initiative privée pour le satisfaire et le devoir pour les dirigeants de le faire fonctionner. C'est du reste la théorie de M. Jèze qui le définit : « un service rentrant dans la mission obligatoire de l'Etat » (2).

M Hauriou, lui, entend par service public : « tout service rendu au public d'une façon régulière et continue pour la satisfaction d'un besoin public et par une organisation publique » (3).

Qu'allons-nous décider en présence de toutes ces définitions ?

Un service public est caractérisé par trois éléments.

I. — Il faut d'abord, d'après ce que nous venons de dire, que ce service soit d'une importance capitale, donne

(1) Ouvrage cité, p. 100.
(2) Jèze, *Principes généraux de droit administratif*, p. 26.
(3) *Précis de droit administratif*, 1911, p. 12.

satisfaction aux besoins les plus vifs de la généralité des citoyens, c'est-à-dire que ce soit un service d'intérêt général, dont la privation ferait souffrir le pays tout entier.

M. Duguit, dans son livre sur le droit social, le droit individuel et les transformations de l'Etat (1), insiste surtout sur ce caractère quand il dit : « qu'un service public est une certaine activité, l'accomplissement d'une certaine besogne qui, à un moment donné, est considérée comme étant d'une importance telle, pour le groupement social, que c'est un devoir juridique pour les gouvernants d'en assurer l'accomplissement ». Et M. Hauriou, lui aussi, affirme que le service public est pour la satisfaction d'un besoin public, c'est-à-dire pour un besoin collectif d'ordre public ; il répond à un intérêt d'ordre national (2).

Ce premier caractère n'est pas assez clairement exprimé par M. Rolland qui semble cependant l'admettre implicitement puisqu'il parle de besoins collectifs (3).

Cela écarte tous les services particuliers.

Mais cela ne suffit pas, car si l'on s'en tenait à ce seul élément, rentreraient dans notre définition bien des entreprises, les mines par exemple, qui sont cependant considérées sans hésitation par tous comme des entreprises privées, et que leur nécessité et leur importance pour la vie nationale feraient ranger dans les entreprises publiques. C'est ainsi que M. Gaumont objectera : « Si on ne peut tolérer la grève de la part de ceux qui ont la charge de la sécurité nationale ou de ceux dont le tra-

(1) P. 138.

(2) *Précis de droit administratif*, 1911, p. 418.

(3) *Rev. dr. public*, 1910, p. 511. Mais dans son cours, il précise et complète cette expression : besoin collectif d'ordre public.

vail assure la vie ou l'activité des citoyens, on exclut donc du bénéfice des garanties légales, des catégories de producteurs : ouvriers des constructions maritimes et des arsenaux, employés et ouvriers des chemins de fer, travailleurs des manufactures de tabac ou d'allumettes, postiers, télégraphistes, facteurs, sous prétexte que leurs services sont indispensables à l'existence normale de la société. Mais alors, et voilà l'objection, la houille est nécessaire à l'activité commerciale et industrielle ; mais le pain est l'élément par excellence de la nourriture des êtres humains ; mais aussi l'or, l'argent et la lettre de change ont pris dans l'existence des peuples modernes une importance vitale. Il faut donc prescrire le droit de grève pour les mineurs, les boulangers, les employés de banque. Et même sera-t-il possible de trouver dans la société contemporaine une activité humaine qui échappe à la rigueur de la règle légale abritée derrière le prétexte de l'ordre social (1). »

Il semble que ce raisonnement soit très plausible et qu'il n'y ait pas une seule industrie privée dont l'absence ne ferait souffrir les autres industries du pays, par conséquent ne troublerait l'ordre établi, l'intérêt général. Il faut en effet que Paris fabrique des objets de luxe, que le Midi produise du vin pour que le change de la France sur l'étranger soit favorable, c'est-à-dire pour que l'or ne se raréfie pas, pour que les prix n'augmentent pas et pour qu'ainsi les Français ne souffrent pas. La même idée se retrouve dans un article de M. Niel, l'ancien secrétaire de la C. G. T., aujourd'hui secrétaire général du syndicat des cheminots de l'Est (2).

(1) Gaumont, *L'Etat contre la nation*, p. 104.
(2) Le *Matin* du 1er juillet 1910.

En tout cas il semble bien que, pour les industries privées d'un intérêt général, leur fonctionnement doive être aussi nécessaire au public que celui des services concédés. Pourquoi donc ne pas les ranger dans les services publics avec toutes les conséquences que cela comporte, entre autres l'interdiction de la grève, comme pour les entreprises concédées ou non concédées ? Cette objection a même été faite par une des sections du Musée social qui, discutant sur le projet Barthou, demanda que le droit de grève fût dénié à toutes les catégories d'ouvriers ou d'employés dont : « le chômage entraînerait en même temps la suspension de la vie nationale ». Nommément la section, par la voix de M. Cheysson, énumère : « les facteurs, les omnibus, les services d'eau et de gaz, les chemins de fer ». N'échapperaient aux limitations proposées que quelques industries de luxe (1). Toutes les autres seraient cataloguées services publics parce que d'intérêt général.

La réponse peut être fournie assez facilement. Il suffit de distinguer service public et entreprise privée d'intérêt général. Comme nous l'avons vu, ce qui fait le caractère spécial du service public, ce n'est pas seulement qu'il importe à l'intérêt général, c'est ceci que, du fait que les gouvernants en ont pris la charge, on doit présumer que l'initiative privée serait insuffisante pour donner satisfaction aux besoins collectifs auxquels il correspond. Le jour où il apparaît que l'initiative privée est incapable de satisfaire ces besoins collectifs, l'intervention de l'Etat s'impose, et nous dirons avec M. Chardon que lorsque la nation étendra ses services publics en englobant parmi eux

(1) *Annales du Musée social*, 1904, p. 209, 210, 274.

les mines, les grandes industries, puis la boulangerie, de proche en proche aussi le réseau des industries protégées s'étendra : on ne pourra jamais plus faire grève (1). Sans aucun doute, si la nation faisait de la boulangerie un service public, c'est qu'elle jugerait nécessaire de garantir aux citoyens la fourniture régulière du pain propre et à bon marché. La première condition de cette fourniture régulière est que les ouvriers boulangers continuent à travailler. Le jour où ceux-ci deviendraient des agents d'un service public, ils perdraient immédiatement tout droit de faire grève. Du jour où l'initiative privée est en mesure de satisfaire au besoin pour lequel existe un service public, les gouvernants s'en doivent décharger (2).

On trouve des services publics régionaux et locaux selon qu'ils répondent à des besoins régionaux et locaux.

Car même s'ils sont éprouvés seulement par certains habitants d'un territoire déterminé, ces besoins sont toujours collectifs et sont susceptibles d'être éprouvés un jour par tous les habitants du territoire. Tel est le cas du service public d'assistance.

II. — Tout ce que nous venons de voir prouve donc bien qu'il faut la réunion d'un autre caractère pour qu'il y ait bien service public. Il faut, en plus de son importance générale, que ce service ne puisse pas être géré par l'initiative privée, et par suite comme ce service doit être nécessairement rempli, il ne reste qu'un moyen

(1) Chardon, *Le pouvoir administratif*, p. 47.

(2) On comprend parfaitement alors que les obligations qui atteignent les agents des services publics concédés ou non, ne pèsent plus sur les salariés des entreprises privées d'intérêt général, car quand ils arrêtent brusquement leur travail, il n'est pas impossible de donner satisfaction au besoin auquel correspond le service arrêté et tout le monde n'en souffre pas.

pour satisfaire à cette nécessité, c'est qu'il le soit par l'initiative des pouvoirs publics, c'est-à-dire que c'est une mission obligatoire pour les gouvernants d'organiser et de faire fonctionner ce service, et que leur qualité de gouvernants cesserait du jour où ils ne le feraient pas.

C'est cette deuxième condition qui nous empêche de comprendre dans les services publics toutes les entreprises d'intérêt général.

Un service public est un service d'intérêt général dont on ne peut pas se passer.

L'initiative privée ne peut pas y satisfaire.

Il faut donc que les gouvernants le fassent fonctionner.

Tel est le corollaire qui peut résumer la question.

Il en résultera donc que, du jour où l'initiative privée est en mesure de satisfaire aux besoins collectifs pour lesquels existent les services publics, les gouvernants s'en doivent décharger, alors le service deviendra entreprise privée et perdra sa qualité de service public, une condition d'existence manquant.

M. Hauriou exige, lui aussi, ce second élément ; mais au lieu d'en faire la cause de la création des services publics, il le considère plutôt comme l'effet. « Du moment que les services publics sont établis et fonctionnent régulièrement depuis un certain temps dans un pays, ils deviennent un élément de la vie civile, c'est-à-dire que les habitants prennent l'habitude de compter sur le service et, en revanche, se déshabituent de pourvoir par eux-mêmes à des besoins auxquels, primitivement, ils pourvoyaient (1) » D'après lui, ce ne serait pas l'insuffisance de l'initiative privée à remplir ces fonctions qui aurait

(1) *Précis de droit administratif*, p. 13.

suscité la création des entreprises publiques, mais la création des services publics qui aurait amené l'incapacité, et l'insuffisance de l'initiative privée (1).

Il est certain que M. Duguit se trompe, et que c'est devant l'incapacité et l'insuffisance de l'initiative privée que les gouvernants ont dû prendre en main ces services ; je n'en veux pour preuve que l'évolution des fonctions de l'Etat ; autrefois tout était laissé à l'initiative privée, puis peu à peu les gouvernants, se rendant compte des défauts de cette pratique et de ses résultats défectueux, ont pris sa place dans bien des cas et tendent toujours à l'augmenter.

III. — Enfin nous ajouterons un troisième caractère : tout service public a une organisation publique c'est-à-dire que tout service public est soumis à des règles particulières, possède un personnel propre et est constitué par des moyens matériels, financiers et juridiques spéciaux.

Il est soumis à des règles particulières en vertu même de son importance et de l'impossibilité pour l'initiative privée d'y suppléer : il devra donc être continu et régulier (2) et soumis au contrôle sévère du gouvernement.

Le personnel est toujours organisé par les gouvernants ; mais d'une manière variable, tantôt le personnel est hiérarchisé, tantôt demi-hiérarchisé (services publics départementaux, municipaux), tantôt le personnel est recruté en deux actes, les gouvernants recrutent l'indi-

(1) L'intérêt pratique de cette considération est assez grand : d'après M. Duguit, il n'y aurait pas à s'inquiéter de l'arrêt des services publics, l'initiative privée reprendrait naturellement les fonctions qu'elle avait abandonnées.

Dans l'opinion contraire, l'arrêt des services publics serait dangereux, et il faudrait des règles spéciales pour ces services.

(2) Hauriou, *Précis de droit administratif*, 1911, p. 12.

vidu qu'ils chargent de désigner ses collaborateurs, il en est ainsi pour les services concédés ; ou bien même le personnel peut être syndicalisé,c'est-à-dire que le service est géré par les agents eux-mêmes.

Les ressources matérielles sont fort nombreuses : bâtiments, mobilier, certaines portions de territoire.

Quant aux moyens financiers, ils sont aussi de diverses sortes : le plus fréquemment utilisé est le recours à l'impôt, mais parfois le service public est alimenté par les individus qui en usent.

Enfin le service public est géré à l'aide de procédés juridiques spéciaux se ramenant à deux : d'une part les actes accomplis par les agents administratifs bénéficient en France d'avantages particuliers ; d'autre part les services publics peuvent être personnalisés.

Si bien que nous arrivons à cette définition du service public : Tout service public est constitué par un personnel organisé par les gouvernants et placé sous leur haute direction ; ce personnel, à l'aide de moyens matériels, financiers, de procédés juridiques, est destiné à donner satisfaction aux besoins collectifs d'ordre public éprouvés soit par les habitants de l'ensemble du territoire, soit par les habitants d'une portion déterminée du territoire, et que l'initiative privée ne pourrait pas satisfaire ou satisferait mal.

Mais alors il reste un point obscur dans cette définition : Quels sont les besoins collectifs pour lesquels il faut instituer un service public ? Quelles sont les activités dont l'accomplissement constitue pour les gouvernants une obligation ?

On ne peut faire à cette question de réponse fixe. Il y a là quelque chose d'essentiellement variable. Tout ce

que l'on peut dire, c'est qu'à mesure que la civilisation se développe, le nombre des activités susceptibles de servir de support à des services publics augmente et le nombre des services publics s'accroît par là-même. C'est ainsi qu'aujourd'hui les besoins de voyager, de correspondre, nuls ou à peu près il y a un siècle, sont devenus tout à fait primordiaux, et il semble qu'on ne pourrait pas vivre à l'heure actuelle sans leur donner satisfaction.

Il est vrai qu'il y a certaines activités qui, de très bonne heure, ont été demandées aux gouvernants, par exemple la défense de la collectivité entière contre l'ennemi de l'extérieur et ainsi, depuis l'origine de l'Etat, le service de la guerre a constitué un service public ; le service de la police ; le service de la justice. Longtemps ces trois services furent considérés comme devant être seuls services publics. Mais aujourd'hui il n'en est plus ainsi, et le nombre des services publics s'est considérablement accru : par exemple l'enseignement, l'assistance publique et l'hygiène publique (1).

Cependant il faut bien faire observer que le caractère de service public n'implique pas le monopole au profit des gouvernants et de leurs agents, et que certaines activités, tout en pouvant être librement exercées par les particuliers, sont l'objet de services publics dans la mesure où elles sont exercées par les gouvernants ou leurs agents. L'enseignement et l'assistance en sont deux applications très nettes : les particuliers peuvent donner l'enseignement, et une bonne partie de l'assistance est due à l'initiative privée ; et cependant il est certain que ces services, dans la mesure où ils sont assurés par les gouvernants, sont des services publics.

(1) Duguit, *Ouvrage cité*, p. 427.

Nous ne saurions admettre la distinction proposée par certains auteurs, notamment par M. Berthélemy, qui consiste à opposer les services qu'on ne peut concevoir accomplir par les particuliers ; et ceux qui, tout en étant remplis totalement ou partiellement par l'État, pourraient l'être par des particuliers : car il n'y a pas d'activité sociale qui ne puisse être exercée par les particuliers ; toutefois nous dirons que l'initiative privée sera presque toujours insuffisante pour les bien remplir et qu'elle n'offrira pas l'avantage et la commodité portés au maximum par la continuité et la régularité qui sont indispensables en notre matière, et que seule peut assurer l'organisation publique. Si bien que l'on peut dire, sans exagération, que ces besoins, ces activités collectifs, généraux, ne peuvent être satisfaits par les particuliers.

Les activités qui sont érigées en services publics ne sont donc pas classées et définies *a priori* et d'une manière permanente. Il peut arriver un moment où une activité laissée jusque-là à l'initiative privée, soit instituée légitimement en service public et même monopolisée, soit dans un but fiscal, soit pour assurer dans de meilleures conditions le fonctionnement du service.

Il y a cependant certains services que l'Etat remplit et qui, certainement, ne constituent pas des services publics. L'Etat les remplit soit pour obéir à d'anciens usages, soit pour assurer le maintien d'une industrie artistique où la France a une réputation mondiale, qu'il y a intérêt, tout au moins moral, à conserver. Nous faisons allusion aux manufactures de porcelaines de Sèvres, de tapisseries des Gobelins et de Beauvais. Il n'y a pas là des services publics, et les ouvriers ne sont pas des fonctionnaires, mais des salariés ordinaires. Cela se comprend

du reste, la première condition de l'existence du service public, l'importance générale de l'entreprise, faisant défaut. Au contraire, les services des arsenaux maritimes, des ateliers maritimes, des manufactures de produits monopolisés par l'Etat, sont des services publics puisqu'ils sont destinés, les premiers à assurer le fonctionnement des services de la marine et de la guerre, les seconds des services financiers qui sont incontestablement des services publics.

Nous devons dire aussi que le nombre des services publics ne dépend pas seulement de l'état de la civilisation, mais encore de l'opinion qu'on peut se faire du rôle à jouer par l'Etat.

Pour les uns, les individualistes, il faut réduire le plus possible le rôle de l'Etat, parce que toute intervention des gouvernants implique réglementation et discipline spéciale, ce qui diminue la personne humaine, anéantit les initiatives privées que cette école veut avant tout développer. L'Etat, en effet, est bien souvent incapable et incompétent, rien n'est plus cher, ni plus lent que ce qu'il fait, de plus, les hommes au pouvoir sont naturellement dominés par un esprit de parti politique. Donc, aussi peu que possible de services publics, laisser tout ou presque tout à l'initiative privée.

Pour les autres, les étatistes ou interventionnistes, il faut au contraire que l'Etat intervienne le plus souvent possible, car l'individu ne peut pas rester isolé, il lui faut l'aide de plus forts que lui ; c'est donc le rôle des gouvernants de créer et d'organiser le plus possible de services publics. Leur action devra se faire sentir non seulement lorsqu'il s'agira de l'ordre matériel, mais encore dans la vie sociale, toutes les fois que cette intervention sera nécessaire pour redresser les injustices.

Sans insister sur les défauts et les qualités de ces deux doctrines, nous dirons que ce n'est ni dans l'une ni dans l'autre que se tient la vérité, mais dans un système mixte : *in medio stat virtus*. Il faut que l'Etat intervienne, dans certains cas, pour empêcher l'écrasement des faibles par les forts, mais il faut aussi qu'il ne réduise pas à néant la liberté d'initiative des individus qui peut avoir et a, dans certains cas, d'heureux effets.

L'Etat devra donc intervenir pour assurer la défense de la nation à l'extérieur et à l'intérieur ; pour exécuter des choses que l'individu ferait à plus de frais et mal, ou pas du tout ; pour accomplir des actes qu'il serait dangereux de confier aux particuliers à l'heure actuelle ; pour faire les choses nécessitant des vues lointaines que les particuliers n'ont pas ; pour réparer l'injustice et les dangers auxquels peut parfois aboutir le libre jeu des initiatives privées.

Ceci dit, notre définition est très générale et comprend tous les services qui présentent nos trois caractères. Il n'y a pas de distinction à faire entre les services publics: pas de services publics directement exploités par l'Etat et de services publics indirectement exploités par l'Etat, pas de services publics que la collectivité nationale, départementale, communale exploite directement, et ceux dont elle concède l'exploitation à des personnes interposées. Pas de services publics en régie, en ferme ou en concession.

Tous les services publics présentent nos trois mêmes caractères d'où dérivent les mêmes conséquences entraînant le même traitement.

Il n'y a pas différentes espèces de services publics, il y a le service public toujours identique à lui-même,

de même que, nous le verrons, il n'y a pas différentes sortes de fonctionnaires, il y a seulement une classe sociale spéciale comprenant tous les agents des services publics, sans ramification à l'intérieur de cette classe.

Si le service public est bien ce que nous avons dit, on conçoit que tous les individus qui coopèrent normalement et d'une façon permanente au fonctionnement de ce service, se trouvent dans une situation spéciale, ont un caractère propre, sont soumis à des règles particulières qui doivent en assurer, dans les meilleures conditions possibles et sans interruption, le bon fonctionnement. Ainsi la notion de fonctionnaire est intimement liée à la notion de service public, il nous faut l'étudier.

CHAPITRE II

QU'EST-CE QU'UN FONCTIONNAIRE ?

Qu'entendre par le mot fonctionnaire ? De là dépendra l'étendue d'application de notre sujet et sa portée. C'est donc un point qu'il nous faut résoudre aussi avant de commencer. Nous venons de voir ce que c'était qu'un service public ; il nous reste à savoir quelles personnes, dans l'intérieur du service, méritent le nom de fonctionnaire et par conséquent sont soumises aux règles qui les régissent.

Cette question, en effet, est assez délicate et a donné lieu à bien des controverses.

Faut-il, en effet, entendre ce mot dans un sens très large comme le voulait le gouvernement auteur du projet de mai 1909 : « Est considéré comme fonctionnaire tout Français qui, en vertu de la décision d'un représentant du pouvoir exécutif ou d'un délégué de ce représentant, occupe, dans un service public de l'Etat, un emploi permanent rémunéré sur les crédits inscrits au budget de l'Etat et ouvrant droit au bénéfice éventuel d'une pension de retraite. »

Faut-il penser qu'il ne doit désigner que ceux qui sont chargés, d'une manière permanente et normale, d'assurer l'accomplissement d'une fonction considérée à un moment donné comme obligatoire de l'Etat ? Telle est la définition de M. Jèze : « Le critérium du fonctionnaire, c'est la participation à l'accomplissement d'un service rentrant

dans la mission obligatoire de l'Etat (1) ; de M. Duguit dans son livre : *Le droit individuel, le droit social et les transformations de l'Etat* : « Les fonctionnaires sont les individus associés directement et d'une manière permanente et normale au fonctionnement d'un service public (2).

Faut-il croire qu'il ne vise que ceux qui, en qualité de délégués de l'autorité publique, d'employés, d'agents ou sous-agents, font partie des cadres permanents organisés pour assurer le fonctionnement d'un service public régi par l'Etat et laisse de côté ceux qui sont employés à titre d'ouvriers ?

C'est la définition du projet de loi déposé par le gouvernement en mars 1907 (3) : « Sont considérés comme fonctionnaires, tous ceux qui, en qualité de délégués de l'autorité publique, d'employés, d'agents ou de sous-agents, font partie des cadres permanents organisés pour assurer le fonctionnement d'un service public régi par l'Etat. » Cette définition a été reprise par M. Jeanneney dans le projet élaboré par la commission dont il fut rapporteur, en l'étendant aux agents du département et de la commune.

Elle est intéressante en ce qu'elle rejette la distinction des fonctionnaires d'autorité et de gestion. Par ailleurs ce texte ne parle pas des ouvriers et ne doit pas s'appliquer à eux, car ils sont moins les auxiliaires du patron, étant préposés à un travail plus matériel qu'intellectuel, il en est autrement des agents, sous-agents, employés.

Se présentant ainsi, l'article 1er du projet apparaît donc comme assez mal venu. Pratiquement il n'y a aucune

(1) *Principes généraux de droit administratif*, p. 26.
(2) P. 134.
(3) Voir Rolland, *Rev. dr. public*, 1907, p. 259.

différence quant à leur situation entre l'ouvrier des ateliers de la marine et le sous-agent des postes, par exemple. L'un et l'autre sont des salariés et vivent de leur salaire. Pourquoi les traiter différemment ? — D'autre part, il n'y a aucune différence quant à l'importance de leur rôle au point de vue de l'intérêt général et de la bonne marche des services publics entre le même ouvrier de la marine et le sous-agent des postes, et la grève de l'un est aussi dangereuse que celle de l'autre. Ce système manque donc de logique.

Faut-il encore entendre ce mot dans le sens fort imprévu que lui donnait M. Clémenceau dans une lettre à la commission d'administration générale reproduite par *le Petit Temps* du 24 mai 1907 : d'après lui, « devaient être considérés comme fonctionnaires tous ceux qui pouvaient se pourvoir devant le Conseil d'Etat en cas de renvoi irrégulier ». Cette nouvelle définition, dont l'objet était d'exclure de la loi les ouvriers de l'Etat industriel ou commerçant, avait le tort grave d'oublier l'article 65 de la loi des finances du 22 avril 1905, aux termes duquel tous les fonctionnaires de l'Etat, des départements et des communes, les ouvriers, même les militaires, peuvent déférer au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir les mesures disciplinaires qui n'auraient pas été précédées de la communication de leur dossier. Ce critérium étendait donc, après coup, involontairement, la loi à des catégories expressément rejetées par le gouvernement dans l'article 1er de son projet.

Que décider en présence de ces contradictions ?

La réponse est très simple et vient du grand principe qui dirigera toute notre étude et résoudra toutes les difficultés. Les services publics sont créés pour les adminis-

trés. Il faut donc que ceux-ci puissent en profiter. Nous pensons cette considération assez forte pour emporter la solution ; donc il faut entendre le mot fonctionnaire dans le sens le plus large possible.

M. Berthélemy est dans notre sens (1) : « L'expression fonctionnaire, dit-il, n'a pas de sens technique bien précis. Les lois l'emploient souvent, mais chacune à sa manière. Convenons d'adopter ici le sens le plus large et le plus courant. Mettons cette étiquette sur quiconque fait profession de collaborer à un service public de quelque nature qu'il soit. Cela s'appliquera à la plus haute de toutes les fonctions, celle du chef de l'Etat, aussi bien qu'aux plus modestes, aux plus infimes, celles d'un garde champêtre ou d'un balayeur public. »

Tout récemment ce sens très large vient d'être admis par M. Maginot, député de la Meuse, rapporteur de la commission d'administration générale chargée de préparer un texte de statut des fonctionnaires, et accepté par la commission. Il a exposé ses conclusions dans un article du *Journal* (2) : « Une première question qui se pose : A qui s'appliquera la nouvelle législation ? La logique et l'intérêt général voudraient qu'elle soit applicable à tous les agents des services publics sans distinction, à tous ceux qui exercent pour la collectivité un emploi permanent : aux militaires comme aux civils, aux ouvriers comme aux fonctionnaires, aux agents des services concédés comme à ceux des services exploités directement. C'est la solution de l'avenir. » Mais par suite de difficultés d'application, et comme il le dit lui-même, « par

(1) Dans Gide, *Le droit de grève*, p. 38.
(2) Numéro du 24 février 1911.

suite de considérations d'opportunité, il doit se montrer moins ambitieux, et se contenter d'amorcer cette réforme en l'étendant seulement aux fonctionnaires de l'Etat. »

Il faut donc entendre le mot « fonctionnaire » dans le sens le plus large, l'appliquer à tout individu qui touche, de près ou de loin, à la marche d'un service public, pourvu qu'il fasse partie des cadres permanents et organisés. Il doit par conséquent remplir deux conditions :

1° Faire partie des cadres organisés,

2° Et cela à titre permanent.

Les auxiliaires manquant de l'un ou de l'autre de ces caractères, comme par exemple les ouvriers des arsenaux et des ateliers de la marine qui viennent donner un coup de main à titre provisoire, qui ne font pas partie des cadres organisés et ne sont pas chargés d'un emploi permanent ; devront être soigneusement distingués des fonctionnaires.

C'est la définition de M. Jèze (1) : « Les fonctionnaires sont seulement les individus qui sont régulièrement au service public à titre permanent, qui figurent dans les cadres administratifs. Au contraire, pour les individus qui sont au service public à titre accidentel, pour donner un coup de main (les auxiliaires par exemple), la situation est contractuelle comme celle des employés, des ouvriers des simples particuliers. »

Il n'y a aucune distinction à faire entre les fonctionnaires.

Nous n'admettrons pas celle de M. Berthélemy entre les fonctionnaires d'autorité : ceux qui exercent la puis-

(1) *Eléments de droit public et administratif*, 1910, p. 40.

sance publique (Président, préfets, juges, maires, commissaires, agents de police, gardes champêtres) qui ont le pouvoir de donner des ordres ; et les fonctionnaires de gestion, ceux qui n'exercent aucune autorité à l'encontre des citoyens et qui, selon les paroles de cet auteur (1), « sont chargés d'accomplir dans l'intérêt général des actes semblables à ceux que peuvent accomplir chaque jour les agents des grandes industries privées ; c'est par exemple un architecte qui dirige, pour une commune, la construction d'une école ; c'est un ingénieur qui construit un pont ; c'est un professeur qui instruit les enfants ; c'est un agent des chemins de fer de l'Etat, un ouvrier des manufactures de tabac ou d'allumettes, un expéditionnaire, un facteur, un balayeur... »

Nous n'admettrons pas plus la distinction de M. Duguit en agents fonctionnaires et en agents employés.

Sans entrer dans des controverses juridiques qui ont fait verser des flots d'encre à propos de ces distinctions, et sans parler de leur grande imprécision mise à jour par M. Garçon qui s'écrie avec justesse : « Les partisans n'ont jamais pu préciser quels sont les fonctionnaires de gestion et ceux d'autorité (2) », nous dirons simplement, en nous plaçant à notre point de vue de la grève, et en appliquant notre idée directrice ; que tous ces agents, qu'ils soient d'autorité ou de gestion, fonctionnaires proprement dits ou non fonctionnaires, sont également nécessaires à tous les citoyens, et que l'arrêt de leur travail causerait des perturbations profondes dans la vie nationale. D'où nous déduirons que, par suite de leur nécessité, et de l'impossibilité de s'en passer et de

(1) Gide, *Le droit de grève*, p. 40.
(2) *Revue pénitentiaire*, 1906, p. 855.

les remplacer, leur existence et l'exercice de leurs fonctions sont également d'intérêt général pour tous, depuis l'ouvrier de l'arsenal maritime, jusqu'au Président de la République, depuis le directeur de la Compagnie des chemins de fer, jusqu'au cantonnier et jusqu'au facteur rural. Et nous pourrons ajouter qu'il y a toujours deux différences entre les fonctionnaires de gestion de M. Berthélemy, les agents non fonctionnaires de M. Jèze d'une part et les employés des industries privées d'autre part :

1° La première consiste en ce que leur patron est l'Etat qui est revêtu de la puissance publique, qualité que lui seul possède et qui lui donne une supériorité marquante sur les simples citoyens.

2° La seconde, que tous ces agents ont ce caractère commun d'être nécessaires à la nation ; l'intérêt général est le fondement de leur existence et la limite de l'exercice de leur volonté. Comme le dit M. Garçon : « ils sont tout de même tous fonctionnaires. »

Si nous admettions ces distinctions nous en arriverions à des conséquences très graves pour notre sujet (1).

Nous n'avons pas non plus à faire l'autre distinction de M. Cheysson, entre les ouvriers de l'Etat, des départe-

(1) Les fonctionnaires de gestion, c'est-à-dire l'immense majorité des fonctionnaires devraient logiquement avoir le droit de coalition et de syndicat, voire donc ce qu'on appelle communément le droit de grève et dans la seconde distinction les agents non fonctionnaires devraient pouvoir se mettre en grève. Aussi, voyant les dangers de l'application intégrale de leurs doctrines. M. Berthélemy (Gide, *Le droit de grève*, p. 43) et M. Duguit (*Manuel de droit constitutionnel français*, 1907, p. 415) ont fait de larges restrictions ; le premier en l'enlevant à tout fonctionnaire, le second seulement aux ouvriers des manufactures où se fabriquent des produits municipalisés par l'Etat et aux ouvriers des arsenaux maritimes et des ateliers militaires. M. Duguit abandonne même cette théorie dans son édition de 1911.

ments et des communes suivant que leurs services sont indispensables ou non à la sécurité publique et à la vie nationale. Cette distinction a été reprise par M. Martin Saint-Léon dans un article paru dans le journal l'*Opinion* du 8 mai 1907 sous le titre : *De l'Etat et des fonctionnaires* (1). « Une première distinction, dit-il, semble s'imposer entre les ouvriers de l'Etat, des départements et des communes selon que leurs services sont ou ne sont pas indispensables à la sécurité publique et à la vie nationale. Pour ceux qui rentrent dans la seconde catégorie, comme les ouvriers des manufactures d'allumettes ou de tabac, il n'existe pas de motif sérieux pour déroger au droit commun ni pour leur refuser le plein exercice de droit de grève, l'Etat ou le département ou la commune conservant vis-à-vis d'eux tous les droits et demeurant soumis à tous les devoirs qui appartiennent à un patron ordinaire et qui lui incombent vis-à-vis de son personnel. — Au contraire, aucun gouvernement, fût-il socialiste, ne pourrait, sans faillir à sa mission d'assurer le maintien de l'ordre et le fonctionnement de la vie sociale, concéder le droit de grève aux agents, employés et ouvriers de la première catégorie, par exemple : aux gendarmes, gardiens de la paix, gardiens de prison, car ce serait livrer aux malfaiteurs la vie et le bien des citoyens; à tous les agents de l'administration des finances, car la non-perception de l'impôt paralyserait tous les services d'intérêt général (armée, police, voirie, etc...) ; aux agents et sous-agents des postes et télégraphes, car l'interruption des communications peut déterminer dans les affaires publiques ou privées les troubles les plus graves. »

(1) p. 578.

Cette distinction, elle non plus, ne correspond à rien, car tous les ouvriers et employés en question sont également indispensables à la sécurité publique et à la vie nationale. En effet, l'employé des chemins de fer n'est-il pas aussi nécessaire que l'agent des postes et télégraphes, à la sécurité publique et à la vie nationale, et cependant il ne figure pas dans la liste de M. Martin Saint-Léon.

Finalement nous définirons le fonctionnaire de la même façon que le fait M. Duguit dans son édition de 1911 : « Tout agent qui participe d'une manière permanente et normale au fonctionnement du service public, quel que soit d'ailleurs le caractère des actes qu'il fait (1). »

Cette condition, d'une participation permanente et normale, se conçoit aisément, ceux qui ne participent que d'une manière accidentelle et momentanée au fonctionnement d'un service public, ne sont pas évidemment indispensables au fonctionnement de ce service, et par conséquent, il n'y a pas de raison pour leur attribuer un caractère particulier, pour leur faire légalement une situation spéciale. Ainsi n'ont certainement pas le caractère de fonctionnaires, les agents qu'une administration engage accidentellement et momentanément pour assurer l'exécution d'un travail exceptionnel ; par exemple, les employés et ouvriers qu'engagent fréquemment les administrations des travaux publics, des postes et télégraphes, en cas de surcharge de service.

Cette définition a du reste été adoptée par le gouvernement dans le projet de statut des fonctionnaires sou-

(1) *Traité du droit constitutionnel*, 1911, t. I, p. 430.

mis à la Chambre le 25 mai 1909, et dont l'article 1er est ainsi conçu : « Sont considérés comme fonctionnaires tous ceux qui, en qualité de délégués de l'autorité publique, d'employés, d'agents ou de sous-agents,..... occupent dans un service public de l'État un emploi permanent, rémunéré par un traitement mensuel (1). »

Le même texte se retrouve dans le nouveau projet de statut des fonctionnaires déposé le 30 juin 1910 (2). La commission d'administration générale de la précédente Chambre donne une définition identique dans les deux projets sur le statut des fonctionnaires qu'elle a successivement adoptés (3).

Cette définition est donc très large et s'applique bien à tous les agents des services publics concédés ou non concédés.

La situation réglementaire ou légale étant celle des sujets d'un État, les fonctionnaires sont donc simplement des sujets spéciaux ou des citoyens spéciaux qui ont un statut personnel spécial ou une qualité spéciale. De là vont découler des conséquences importantes :

1° D'abord que leurs droits et leurs obligations ne sont pas fixées d'une façon *ne varietur* pour toute la durée de leur carrière par l'état de choses existant au moment de leurs fonctions ; ils sont obligés de subir les modifications législatives et réglementaires qui leur sont défavorables, comme aussi ils bénéficient de celles qui leur sont avantageuses. Il a été jugé que la quantité de travail, les besognes, les assujettissements, peuvent être

(1) *J. off.*, 1909, *Doc. parl.*, Chambre, p. 1179.
(2) *J. off.*, 1910, *Doc. parl.*, Chambre, p. 576.
(3) *J. off.*, 1910, *Doc. parl.*, Chambre, p. 449 et 1242 (Rapport Chaigne).

augmentés après coup sans que le fonctionnaire ait de droit acquis à refuser l'ouvrage supplémentaire. De même le traitement existant au moment de l'acceptation des fonctions, qui, s'il y avait contrat, serait stipulé et constituerait droit acquis, peut être impunément réduit ou supprimé par des dispositions postérieures qui rétroagissent (1) (arrêt Baude, Conseil d'Etat, 1881. L'*Officiel* du 25 mai 1833 faisait un droit du traitement de non-activité pour les fonctionnaires du département des affaires étrangères, un décret du 24 avril 1880 a pu rétroactivement en faire une faveur à la discrétion du ministre).

2° Il s'ensuit aussi qu'on ne s'étonnera pas que ces fonctionnaires soient dans une situation différente de celle des ouvriers ordinaires par rapport aux droits d'association, de syndicat et de grève.

Mais, quoique les agents des services publics concédés soient des fonctionnaires au même titre que les agents des services publics non concédés, il reste que leur situation juridique n'est pas tout à fait semblable, et il nous faut l'analyser, pour éclaircir un peu nos explications postérieures. Sans doute tous sont placés dans une situation légale, réglementaire, sont soumis à des lois et règlements spéciaux, comme l'a bien dit M. Duguit (2), « dans une situation de droit objectif, dont la naissance, en ce qui concerne une personne, est subordonnée à la condition de la nomination de cette personne à une fonction déterminée... Cette situation de droit objectif est d'ailleurs très complexe. Elle comprend d'abord la compétence, c'est-à-dire le pouvoir de faire régulièrement un certain nombre d'actes juridiques ou d'opérations maté-

(1) Cf. C. d'Etat, 29 janvier 1904, Marchal; C. d'Etat, 11 juin 1909.
(2) *Ouvrage précité*, p. 479.

rielles, dans le but de gérer la fonction et d'assurer le fonctionnement du service public.

« Elle comprend ensuite ce qui se trouve dans le statut du fonctionnaire, c'est-à-dire un ensemble de règles qui déterminent les pouvoirs des gouvernants et de leurs agents touchant la situation du fonctionnaire.

« Elle comprend enfin les avantages matériels assurés aux fonctionnaires (traitement, indemnité, retraite). La fonction ne rend pas par elle-même les fonctionnaires créanciers de ces avantages, mais elle implique le pouvoir chez eux de vouloir, avec un effet de droit, la naissance d'une créance à son profit, sauf à déterminer en fait le moment précis où elle naît. Tout cela est l'application de la loi de la fonction ».

Il y a déjà bien cela dans la situation de l'agent du service public concédé : le service auquel il coopère est un service public. C'est certain, et c'est aujourd'hui admis par tous les auteurs. Les gouvernants, en faisant l'acte de concession, ont organisé un service public d'une façon spéciale ; ils n'ont pas voulu s'en charger eux-mêmes directement et ils ont fait appel au concours ou à la collaboration d'un particulier qui est devenu le concessionnaire. Pour toute concession il en est toujours ainsi. Mais, comme l'ont démontré M. Duguit (1) et M. Jèze (2), le cahier des charges d'une concession n'est point, à l'égard des particuliers, un contrat. C'est véritablement un acte réglementaire ou législatif au sens matériel de l'expression. Dans la partie qui intéresse le public, le cahier des charges contient uniquement les règles du fonctionnement du service public ; c'est un acte organisant un ser-

(1) *Revue de droit public*, 1907, p. 411 et s.
(2) *Revue de droit public*, 1907, p. 680 ; 1909, p. 48.

vice public d'une manière générale et permanente. Ainsi, par son contenu, le cahier des charges n'est pas un acte contractuel à l'égard du public, donc à l'égard du concessionnaire ; l'Etat, en effet, lui ayant imposé à peu près toutes les clauses du prétendu contrat.

L'Etat s'est présenté comme agissant en vue d'organiser d'une certaine manière un service public, et pour ce faire, les gouvernants doivent agir sans que leur volonté soit déterminée par une autre. L'Etat est toujours l'Etat, c'est-à-dire une personne publique qui a un certain rôle à remplir et une certaine puissance pour y arriver. Le particulier qui traite avec lui n'est donc jamais son égal et se trouve donc aussi toujours en état d'infériorité vis-à-vis de lui (1).

Le cahier des charges, en tant qu'il organise le service public d'une manière générale et permanente, a la même nature juridique puisqu'il a le même contenu, c'est donc un acte réglementaire, c'est la loi relative à la manière dont il doit remplir sa fonction. Il en résultera que de même que le législateur est toujours libre de modifier les règles relatives à la situation et aux obligations des fonctionnaires ordinaires, sans que ceux-ci puissent soutenir qu'il y a violation d'un contrat passé entre eux et l'Etat, de même il peut toujours aggraver les obligations du concessionnaire sans que celui-ci puisse prétendre qu'il y a manquement aux engagements pris envers lui (2).

(1) Cf. Rolland, *Revue de droit public*, 1909, p. 520 et s. ; 1910, p. 508 ; Hauriou, *Droit administratif*, 6e édit., 1907, p. 694.

(2) C'est ainsi qu'en théorie pure le projet de loi déposé par le gouvernement le 7 novembre 1911 est parfaitement licite ; d'après lui il faudrait ratification du gouvernement pour la nomination des directeurs et des chefs de service.

Mais il y a quelque chose de plus quand il s'agit du concessionnaire ; il y a là un acte par lequel un individu est mis par l'administration à la tête d'un service public organisé avec certains avantages particuliers,mais aussi avec certaines charges spéciales. Ici donc nous n'avons plus un acte général, réglementaire, mais un acte spécial qui vise un particulier déterminé.

Il y a donc dans la concession deux actes réunis :

Un acte organisant le service public.

Un acte de désignation de l'individu mis à la tête du service public organisé, ainsi que la détermination de sa situation particulière. Ce dernier acte est certainement un accord de volonté, avec un objet particulier : ici le contenu de l'acte c'est la détermination de la situation particulière faite au concessionnaire par l'administration pour faire fonctionner le service : durée de la concession, fixation du cautionnement à verser par le concessionnaire, mode et montant de la rémunération du concessionnaire, etc... Et c'est pour ce motif qu'il vaut mieux voir dans cet acte un acte contractuel. Il en résulte donc qu'ici l'Etat ne devra pas modifier ces clauses particulières de lui seul, sans le consentement du concessionnaire qui peut invoquer comme tout contractant un droit sur les bénéfices et avantages qui résultent pour lui de l'accord de volonté. Disons en passant que c'est ce dernier caractère qui le distingue du fonctionnaire qui, lui, ne peut invoquer aucun droit sur les bénéfices et avantages de sa fonction.

En somme, il faut distinguer deux sortes de clauses dans le cahier des charges, celles qui organisent le service public d'une façon générale et qui ont une nature juridique législative ou réglementaire. L'Etat peut les modifier seul.

Et celles qui déterminent la situation particulière du concessionnaire et qui ont une nature juridique contractuelle. L'Etat ne peut les modifier seul.

Pour résumer nous prendrons la définition de M. Hauriou (1) : « La concession de travaux publics est une opération dans laquelle une organisation du service concédé étant instituée, les conséquences patrimoniales de cette institution sont réglées entre le concessionnaire et l'administration par un contrat passé avec cahier des charges et tarif maximum. L'opération se décompose ainsi en deux éléments qui sont liés l'un à l'autre : la création de la situation d'état et le contrat administratif. »

Le concessionnaire est donc, c'est certain, appelé à gérer un service public. Donc il doit en être du service concédé comme de tout autre service public. Il a été organisé par les gouvernants pour donner satisfaction aux besoins collectifs des gouvernés auxquels l'initiative privée n'aurait pu satisfaire, et il a été organisé de façon qu'il fonctionne sans heurts ni arrêt. C'est là une obligation qui s'impose non seulement aux gouvernants, mais encore à tous ceux qui coopèrent de près ou de loin à la marche d'un service public. Il s'ensuit donc que les agents d'un service public concédé, comme les autres fonctionnaires, sont obligés, par le but de leur fonction, à ne rien faire qui puisse nuire à la marche normale de ce service en le ralentissant ou en l'arrêtant.

Mais, d'autre part, il est certain aussi que le lien qui unit les agents des services publics concédés au concessionnaire, est de nature contractuelle. Ainsi, M. Berthélemy dira (2) : « Le rapport de ces deux fonctionnaires,

(1) *Droit administratif*, 6e édit., 1907, p. 694.
(2) *Traité élémentaire de droit administratif*, 6e édit., p. 656.

c'est-à-dire du personnel des Compagnies et de ces Compagnies sont ceux qui existent d'ordinaire entre patrons, employés, commis et ouvriers. Ils sont réglés, même sur le réseau de l'Etat, par le droit commun du louage de services. »

Alors il semble que leur situation juridique doive être de tous points semblable à celle des ouvriers et employés de droit commun avec les conséquences pratiques qui en découlent, entre autres la reconnaissance du droit de grève.

Mais,ici encore, il faut préciser un peu le rapport juridique entre le concessionnaire et ses agents.

« Il y a dans tout contrat de travail, dit M. Rolland, deux sortes de clauses :

« 1° Celles qui ont trait à la tâche à effectuer par l'ouvrier ou l'employé ;

« 2° Celles qui ont trait aux bénéfices ou aux avantages dus par l'employeur à l'employé. La liberté des parties n'est pas absolument la même dans les deux cas.

« Elle est complète en ce qui concerne la discussion sur la tâche à exécuter, sur l'étendue du travail à fournir et sur la manière de le faire.

« S'agissant de la situation personnelle du salarié, la liberté des parties est moindre. Le législateur, en effet, est ici intervenu pour régler par avance certaines conditions du travail, celles relatives au repos hebdomadaire, ou à l'hygiène des ateliers, ou à la durée de la journée de travail, par exemple.

« Or ces deux séries de points se retrouvent naturellement à régler dans le contrat entre le concessionnaire et son personnel et en ce qui concerne la situation de ce personnel, la liberté des parties est encore limitée par les

lois réglementant les conditions du travail. Mais elle l'est en outre, le plus souvent, soit par les clauses qui doivent se trouver dans les actes de concession relativement au personnel, celles prévues par les décrets de 1899 notamment ; soit par les lois spéciales aux agents de certains concessionnaires. La loi du 21 juillet 1909 sur les retraites des cheminots est une loi de ce genre.

« C'est déjà là une différence entre ce contrat et le contrat de travail conclu entre les ouvriers d'une industrie privée et leur patron. »

« Et même la différence s'accentue, continue notre auteur, s'agissant des premières clauses, celles relatives à la tâche à effectuer par l'ouvrier ou l'employé, la liberté des parties est encore limitée. Elle l'est à raison des clauses de l'acte de concession qui règlent l'organisation et le fonctionnement du service concédé, à raison du contrôle qui est toujours exercé sur le concessionnaire par les gouvernants et leurs agents, à raison enfin de l'obligation qui pèse sur le concessionnaire d'assurer le fonctionnement du service à lui confié (1). »

Cette idée a été indiquée dans la réponse de M. Millerand à M. Pélissier à la séance du Sénat du 28 juin 1910 (2).

Ainsi, dans une certaine mesure, la mission confiée à l'agent du concessionnaire est réglée, non seulement par le contrat de travail, mais par la loi du service, c'est-à-dire par les clauses de l'acte de concession qui règlent le fonctionnement et l'organisation du service concédé.

Mais alors il semble que l'agent du service concédé ressemble beaucoup au fonctionnaire : sa situation étant

(1) *Revue de droit public*, 1910, p. 510.
(2) *J. off.*, 1910, *Déb. parl.*, Sénat, p. 157.

réglée par la loi du service. Il n'en est rien. Car l'effet des clauses de l'acte de concession n'est qu'indirect, la situation de l'agent reste une situation contractuelle, il n'est soumis toujours qu'au contrat passé entre lui et le concessionnaire ; c'est à cet acte qu'il doit recourir pour connaître ses droits et ses devoirs ; mais cependant il doit encore aller chercher ailleurs, dans l'acte de concession, ce qui peut l'intéresser, comme l'ouvrier ordinaire va chercher dans les lois d'hygiène, d'assistance, les dispositions qui le touchent.

Toutefois, il faut bien insister là-dessus, cet acte ne s'applique à lui qu'indirectement et par ricochet seulement, étant fait avant tout, et même on peut dire uniquement, pour le concessionnaire,et pas pour les agents que celui-ci peut employer. Cet effet indirect, par réflexion, qui normalement ne devrait pas se faire sentir, provient uniquement de ce que ce service est un service public, ce qui nécessite l'application de certaines dispositions de l'acte de concession qui devront être respectées de tous ; si bien qu'en un certain sens on peut dire que l'acte de concession est la loi générale et dominatrice de la fonction et que le contrat est une sorte d'instruction ou de circulaire officieuse qui règle les points de détail et de droit privé.

On arrive ainsi à dégager l'idée juridique qui devra nous servir, dans la suite de cette étude, bien des fois, et qui n'est que l'application de ce grand principe, la clef de voûte de tout notre sujet : le caractère spécial du service public exige que ce service public n'ait qu'un but : l'intérêt du public, l'intérêt général.

De même que le contrat de travail du personnel des services publics concédés est dominé par l'acte créateur

et organisateur de ces services, c'est-à-dire par l'acte de concession, de même la situation juridique de ce personnel est dominée par cette idée que le service public doit fonctionner au mieux des intérêts du public, c'est-à-dire sans retard, ni arrêts, envers et contre tous, comme l'ont entendu les gouvernants et les administrateurs lors de l'acte de concession.

En résumé donc, l'agent du service public concédé n'est pas un fonctionnaire proprement dit ; et cependant il n'est pas plus un ouvrier de droit commun. Il est dans une situation mixte entre les deux, ayant certains traits communs et certaines différences avec chacun d'eux.

Il n'est en effet pas fonctionnaire, puisque sa situation est contractuelle et non légale.

Il n'est pas salarié de droit commun non plus, puisqu'il en diffère, d'abord en ce qu'il doit coopérer sans arrêt à l'exercice du service concédé, et de plus en ce qu'il ne peut discuter ni les règles relatives à l'organisation du service insérées dans l'acte de concession, ni les modifications qu'il peut paraître opportun au législateur ou à l'administrateur d'y apporter.

Si bien que nous pouvons justement dire que sa situation juridique est une situation grevée d'une idée d'affection à l'intérêt public.

Nous trouvons, dans notre sens, ce passage bien caractéristique de M. Demartial (1) : « Sont-elles vraiment des personnes privées ces Compagnies qui ont reçu de la puissance publique la concession d'un monopole d'un service public, qui comblent leurs insuffisances de recettes avec l'argent du public, qui sont instituées sur le

(1) Le *Matin* du 1er juillet 1910.

domaine public, et dont l'industrie est destinée, par l'acte même qui les a instituées, à faire retour à la nation ?

« Sont-ils vraiment des employés privés ces agents des chemins de fer que la loi vient de placer, au point de vue des retraites, sous un régime absolument distinct de celui des employés privés ? »

Poser la question c'est la résoudre.

PLAN

Tout ceci bien réglé, nous pouvons maintenant entrer dans le cœur de notre sujet que nous allons diviser en deux grandes parties.

Dans une première partie nous verrons la situation actuelle, telle qu'elle se présente, c'est-à-dire : I. L'historique des grèves ; II. Les causes de ces grèves ; III. L'état actuel de notre droit public sur la grève des fonctionnaires.

Dans une seconde partie nous étudierons les réformes à faire sur la question : I. Doit-on admettre la grève. Sinon, comment la faire disparaître ; II. Sera-ce par des moyens répressifs ? III. Sera-ce par des moyens préventifs ? IV. N'y a-t-il pas encore d'autres procédés ?

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LES FAITS EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER.

En France.

Il y a eu déjà bien des grèves de fonctionnaires. Le développement de ces grèves se lie très étroitement à celui des associations. Les fonctionnaires français ont, en effet, depuis un certain nombre d'années, essayé de constituer des groupements professionnels dont le principal but fut la défense pacifique et surtout violente de leurs intérêts professionnels.

Successivement les fonctionnaires de l'administration des ponts et chaussées, les instituteurs, les employés d'octroi, les employés de chemins de fer de l'Etat, les agents et sous-agents des postes, les agents des contributions indirectes et des douanes, les employés des ministères, les agents de police eux-mêmes se sont aussi associés.

Ces groupements, bien que s'appelant différemment : amicales, associations, syndicats, visent tous au même but : la défense de leurs intérêts professionnels.

Plusieurs même ont suivi jusqu'au bout les associations d'ouvriers des entreprises privées et se sont mis en grève pour obtenir de l'Etat, leur patron, les réformes qu'ils demandaient.

Nous allons énumérer les grèves de fonctionnaires que nous avons pu trouver dans le *Bulletin de l'Office du travail* et dans différents ouvrages, mais nous n'avons pas la prétention de les citer toutes.

Lyon a eu une grève d'agents de police en 1905. Le gouvernement impérial avait créé en 1863 une caisse de retraite pour les agents de police de cette ville : avaient droit à la pension tous les agents ayant 25 ans de service. Mal gérée, la caisse fut vite au-dessous de ses affaires, aussi un nouveau règlement devint-il nécessaire ; il fixa à 55 ans l'âge de la retraite et ne fit plus état des services militaires. A la demande du Conseil d'Etat, auquel le règlement avait été soumis, seuls les agents ayant plus de dix ans de service au moment de la promulgation du décret pouvaient réclamer le bénéfice de l'ancien décret. Les agents furent mécontents de « ce manquement à la parole donnée à ses employés par l'état-patron ». Ils s'agitèrent,et finalement ils organisèrent une réunion où se rendaient trois cents d'entre eux. A la suite de cette réunion, cinquante-trois agents furent révoqués, leurs collègues se solidarisèrent avec eux sans cependant abandonner leurs fonctions complètement. Ils « décidèrent que pour protester contre ces révocations, ils ne refuseraient pas le service, mais seulement qu'ils ne feraient plus de rondes extérieures. Afin de ne pas laisser la ville sans police, ils convinrent qu'ils resteraient dans leurs postes, à la disposition de toute réquisition, prêts à donner tous les secours qu'on viendrait leur demander».

Le préfet fit expulser les agents hors des postes et les remplaça par des gendarmes et des soldats de la ligne, se refusant, couvert par le ministre, à entamer une discussion avant que les grévistes eussent réintégré leurs fonctions.

Tous ces renseignements ont été donnés au cours de l'interpellation de M. Victor Augagneur dans le cabinet Rouvier.

Y a-t-il eu ou non grève ? Il y a bien eu grève ; le ministre de l'intérieur d'alors, M. Etienne, parut expliquer l'existence de cette grève implicitement en affirmant que : « si la question qui les touchait de si près n'était pas encore résolue, c'était parce qu'ils s'étaient mis en grève (1). »

Le 11 avril 1906, à l'improviste, éclate à Paris une grève parmi les releveurs de boîtes, chargeurs et facteurs d'imprimés ; le budget vient d'être voté sans que les augmentations de traitement promises y aient été réalisées. On adresse des appels à la population pour réclamer son appui, on cherche à étendre le mouvement en province. Le 12 avril, la Chambre saisie de l'incident, approuve les déclarations du ministre qui a fait appel aux sentiments de républicanisme des sous-agents pour ne pas prolonger la crise ; il promet sa bienveillance à ceux qui reprendront le travail le lendemain, mais annonce ses rigueurs contre les rebelles. Cependant la grève est accueillie avec enthousiasme, et en province, les facteurs commencent à s'agiter ; on signale des troubles à Marseille, à Lille, à Dijon, à Saint-Etienne. Pour y couper court, le gouvernement prononce la révo-

(1) M. Leroy, *Syndicats et services publics*, p. 297.

cation immédiate de trois cents grévistes, la plupart facteurs d'imprimés, en même temps que la nomination de leurs remplaçants. La situation s'améliore d'heure en heure, l'Association générale des agents fait une démarche auprès du ministre pour réclamer son indulgence en faveur des camarades « dont elle n'approuve ni l'attitude, ni le langage ». Elle se prononce énergiquement contre la grève. Au Sénat, le 14 avril, le ministre accentue ses déclarations intransigeantes. Les grévistes se sentent impuissants, les défections deviennent de plus en plus nombreuses, le 17 ils ne sont plus que sept cents défaillants et le 18, quatre cent dix ; et le 20 avril les meneurs, découragés, se déclaraient dans l'impossibilité de demander à leurs camarades un plus long sacrifice (1).

Mais la grève la plus frappante fut celle des postes de 1909 (2).

A la suite des réclamations dirigées contre les circulaires du sous-secrétaire d'Etat aux postes et télégraphes, M. Simyan, et relatives à la durée du service ainsi qu'aux procédés de notation et d'avancement à utiliser à leur endroit, les agents du service ambulant des postes, puis bientôt le personnel parisien presque entier des employés des postes, télégraphes et téléphones se sont mis en grève en mars 1909. La grève se transforma vite en un mouvement contre le sous-secrétaire d'Etat lui-même. « A aucun prix, disait le premier manifeste adressé par les grévistes à la population parisienne, nous n'acceptons de continuer le travail sous la direction d'un homme que

(1) G. Cahen, *Les fonctionnaires*, p. 134.
(2) Harmignie, *L'Etat et ses agents*, p. 3.

nous considérons comme indigne de nous diriger (1). » « Plus de Simyan, rien de son œuvre », s'exprimait le comité de grève, dans une réponse à M. Barthou, alors ministre des travaux publics et des postes.

Dès le 18 mars le gouvernement prit des mesures destinées à faire cesser la grève. Une lettre de M. Barthou au Président de la République (2), contient ce passage : « On ne saurait tolérer qu'un grand service public comme celui des postes soit interrompu et qu'une défection concertée du personnel jette le trouble dans la vie économique du pays, menace ses intérêts généraux, et risque même de compromettre la défense nationale. » En conséquence, le Président de la République décrète que : « En cas de refus collectif ou concerté, les peines du deuxième et du troisième degré (de l'avertissement comminatoire à la révocation) seraient prononcées directement par le ministre ou le sous-secrétaire d'Etat. »

Interpellé le lendemain, le sous-secrétaire d'Etat essaya de justifier ses circulaires (3). M. Barthou fut très net : « J'affirme, dit-il, qu'il n'est pas une administration publique où les fonctionnaires trouvent des garanties analogues à celles qui sont accordées aux agents des P. T. T... Messieurs, s'est-il rencontré un moment quelconque où j'aie refusé de causer, de discuter avec l'administration générale des agents des P. T. T... Il ne peut pas se rencontrer un ministre, soucieux de ses droits et de sa responsabilité, qui accepte de discuter et de traiter

(1) A. Livet, *La grève des postiers, ses causes, ses conséquences,* article paru dans les *Pages libres*, numéro du 3 avril 1909, p. 367 ; M. Rolland, *Revue de droit public*, 1909, p. 287.

(2) *J. off.*, 19 mars 1909, p. 2814.

(3) *J. off.*, 1909, *Déb. parl.*, Chambre, p. 762.

d'égal à égal avec les fonctionnaires placés sous ses ordres (1) ». Il n'admet donc pas que les associations de fonctionnaires puissent discuter avec le ministre sur un pied d'égalité ; mais cependant il comprend fort bien que le ministre s'entretienne avec les associations. Enfin, il annonce des mesures de rigueur si les postiers ne se rendaient pas aux conseils de réflexion et de sagesse.

La Chambre vote alors un ordre du jour où elle se disait : « résolue à ne pas tolérer les grèves des fonctionnaires et confiante dans le gouvernement pour ramener l'ordre et la paix dans le service des postes. » Mais aucune mesure de rigueur ne fut prise. Au contraire, des négociations furent aussitôt engagées entre le ministre et les chefs du mouvement gréviste. Et M. Barthon, à la séance du 22 mars, expose l'état des pourparlers : « Les représentants du syndicat m'ont déclaré qu'ils avaient reçu mandat de toutes les associations pour s'entretenir avec le gouvernement et qu'ils l'assuraient de la reprise complète et collective du travail à condition que : 1° M. Simyan donnât sa démission ; 2° que le gouvernement s'engageât à ne prendre aucune peine disciplinaire ; 3° que je reçoive de nouveau, après la reprise du travail, les représentants des associations et des syndicats.

« Sur le premier point, j'ai répondu qu'il m'était impossible de discuter cette question, les ministres n'étant responsables que devant le Parlement et pas devant leurs subordonnés. Sur le second point, j'ai déclaré que le gouvernement ne pouvait pas accepter le marché et que, si le personnel voulait reprendre collectivement le

(1) *J. off.*, 1909, *Déb. parl.*, Chambre, p. 772.

travail, je tiendrais à honneur de remplir les engagements que j'avais pris à la tribune de la Chambre. Enfin, il ne m'a pas été difficile de répondre à la dernière question qui m'a été posée, depuis trois ans je reçois les associations légalement constituées, ce que j'ai fait hier, je le ferai demain (1). » La Chambre appprouva ces déclarations, les négociations continuèrent, et après deux entrevues entre les grévistes et le président du Conseil, le travail fut repris le 23 avril à midi.

La grève était finie, mais pas l'agitation. Dans une dernière affiche le comité de grève déclarait : « Nous ne reconnaissons plus M. Simyan comme chef. » Le gouvernement voulut poursuivre les signataires, alors nouvelle menace de grève. Interpellé à nouveau, le gouvernement manifeste son intention d'être clément. La Chambre lui renouvelle sa confiance, et affirme sa résolution de donner aux fonctionnaires un statut excluant le droit de grève. Aucune poursuite ne fut alors engagée.

Mais après cela le mouvement se prolongea dans de très nombreuses réunions.

Le gouvernement se décida à sévir et à suspendre ou déférer aux conseils de discipline les plus compromis de ses agents. Les conseils se prononçaient dans le sens de la suspension ou de la révocation. L'agitation redouble et une deuxième grève éclate à la suite du renvoi de la discussion sur l'interpellation du gouvernement à l'occasion de ces mesures. Le gouvernement révoque alors les grévistes et la grève prit fin très vite.

A Bordeaux, les internes des hôpitaux se mirent en grève en novembre et décembre 1905 ; à Toulon, en oc-

(1) *J. off.*, 1909, *Déb. parl.*, Chambre, p. 800.

tobre 1911 ; et les infirmiers de Paris menacèrent de les imiter pour obtenir des améliorations de régime et de traitement.

Les instituteurs même s'ils n'ont pas été jusqu'à l'exécution complète, ont menacé quelquefois d'une grève particulière. En août 1904, l'Amicale de Vendée vote la résolution suivante : « Les instituteurs et institutrices de Vendée, prennent à regret la décision de cesser toute participation aux œuvres post-scolaires, si l'année s'achève sans qu'il leur soit accordé satisfaction. » Sans doute ces œuvres sont facultatives, mais la pression qui en résulte a de l'analogie avec celle qui résulte de la grève (1).

En 1906, vraie grève cette fois des instituteurs de Paris, vingt d'entre eux refusent de continuer le service des cantines scolaires qu'ils considéraient comme illégales.

Enfin, en novembre 1911, vient d'avoir lieu une nouvelle grève des ouvriers des arsenaux. En mars 1903 déjà, sous le ministère dans lequel M. Pelletan était ministre de la marine, les ouvriers des arsenaux de Dunkerque et du Havre s'étaient mis en grève afin d'obtenir : les premiers une augmentation de salaire, les seconds un règlement d'atelier et le renvoi d'un chef de division.

En novembre 1911, le mouvement fut plus violent ; le 17 novembre, les ouvriers en grève de l'arsenal de Lorient hissent un drapeau rouge, mais heureusement le 18 tout est rentré dans le calme et le travail est repris dans la matinée. Les causes de ce dernier mouvement furent d'abord le renvoi des ouvriers tuberculeux, ce qui mettait sur le pavé un grand nombre d'ouvriers, puis

(1) Harmignie, *L'Etat et ses agents*, p. 115.

l'emplacement de vestiaires qui étaient trop loin des chantiers et faisait faire aux ouvriers un long parcours inutile.

La revendication à la grève a perdu l'importance qui lui a été donnée. Ce n'est plus l'*ultima ratio* des mauvais serviteurs, c'est l'*ultima ratio*, un genre de menace que l'on retrouve dans toutes les discussions, dans tous les conflits sans exception, sous diverses formes : le ministère menace de se retirer et se retire s'il n'obtient pas le vote de confiance ; un administrateur menace de donner sa démission et se retire en effet s'il est mis en minorité par son conseil.

Il arrive assez fréquemment que les conseils électifs donnent leur démission, telles les municipalités du Midi en 1907, celles de l'Aube en mars 1911, pour imposer leur opinion à l'administration (1).

Le même fait se retrouve dans les services publics concédés ; et la grève des cheminots de 1910 est encore présente à notre esprit. Durant toute l'année 1910, l'attention du public s'est trouvée appelée sur la question de la grève des ouvriers et employés des Compagnies de chemins de fer (2).

Il n'y avait pas là quelque chose de très nouveau. En juillet 1891, déjà, à la suite de la révocation de deux ouvriers, une grève éclatait dans les ateliers de la Compagnie d'Orléans parmi les ouvriers des ateliers et les camionneurs. Elle se termina assez vite, grâce surtout aux défections et aux mesures rigoureuses prises par le gouvernement (3).

(1) Voir M. Rolland, *Revue de droit public*, 1907, p. 722.

(2) Voir M. Rolland, *Revue de droit public*, 1910, p. 504, 740.

(3) Desveaux, *Les coalitions dans le personnel des chemins de fer*, thèse Paris, 1898-1899, p. 114.

En novembre 1898 (1) également, les employés de la Compagnie des chemins de fer sur route algériens interrompirent leur service pendant sept jours.

Enfin, des tentatives de grève générale ont eu lieu à différentes reprises, en 1898 (2), et en 1909 (3), mais elles n'ont jamais réussi.

Nous arrivons donc à la grève de 1910 sur laquelle nous allons bien plus insister. A la fin du mois de mai 1910, un certain nombre d'agents de la Compagnie des chemins de fer du Sud suspendaient leur service en vue d'obtenir une amélioration de leur situation. Mais surtout ce qui a causé une vive agitation, qui n'a cessé de se manifester durant toute l'année 1910, chez les ouvriers et employés de chemins de fer, ce fut le mécontentement produit par certaines dispositions de la loi du 13 juillet 1909 sur les retraites des cheminots. A la suite de pourparlers, demeurés sans résultat, avec les Compagnies, le principe d'une grève générale fut adopté à la fin de juillet 1910. Durant les mois d'août et de septembre, aucune grève ne se produisit sans pour cela que l'agitation cessât, c'est ainsi que le principe de la grève générale fut admis au Congrès de la Confédération générale du travail tenu à Toulouse en octobre 1910. On pouvait espérer qu'un accord s'établirait, mais cet espoir fut déçu et la grève éclata finalement au milieu d'octobre (4). Le mouvement commença par les dépôts de la Compagnie du Nord de la

(1) Desveaux, p. 128.

(2) Desveaux, p. 118.

(3) *Revue socialiste*, août 1910, article de M. Guérard.

(4) Des polémiques nombreuses s'engagèrent sur le point de savoir quels furent les auteurs de la déclaration de grève ; il semble bien qu'elle fut décrétée par les cheminots révolutionnaires et que M. Tollin y prit une grande part.

Chapelle et de la Plaine Saint-Denis. La Compagnie avait promis à tous ses agents un minimum de salaire de 5 francs par jour. Le samedi soir 9 octobre, notification était faite aux agents de ces dépôts que l'augmentation à eux annoncée leur était accordée en même temps qu'une de 0 fr. 25 à d'autres agents. Les agents qui ne bénéficiaient pas de la mesure à raison de leur salaire journalier déjà égal ou supérieur à 5 francs, protestèrent aussitôt et demandèrent une augmentation qui leur fut refusée. Le soir, dans une réunion tenue rue Ordener, la grève était déclarée et l'engagement pris de ne pas reprendre leur travail avant la décision des Comités centraux, pour le réseau du Nord, du Syndicat national des chemins de fer et de la Fédération des mécaniciens et chauffeurs (1). Dans la nuit du 10 au 11, la grève générale du réseau du Nord était déclarée.

Le mouvement se généralise, englobe la grande majorité des ouvriers des dépôts, des mécaniciens et des chauffeurs et la moitié environ du personnel des ateliers. L'arrêt de la circulation se fit presque complet sur le réseau. Le 11 et le 12, le mouvement s'étendit encore. Le Comité de grève du Syndicat national des chemins de fer ayant décrété la grève générale de tous les réseaux dans la nuit du 11 au 12, son ordre fut suivi sur le réseau de l'Ouest-Etat dès le matin du 12. Quelques défections assez rares se produisirent dans le personnel des autres Compagnies. En même temps aussi se produisaient des actes de sabotage qui allèrent se multipliant jusqu'à la fin de la grève et même après.

Vis-à-vis de ce mouvement le gouvernement resta-t-il passif ?

(1) Le *Temps* du 10 octobre 1910.

L'attitude du gouvernement en présence de ce mouvement de 1910 fut très nette. Le gouvernement affirmait dès le début que le mouvement était plus politique que professionnel. Une note communiquée aux journaux à l'issue du conseil de cabinet, le 11 octobre, faisait connaître que le conseil avait approuvé les mesures prises par le président du conseil et le ministre de la guerre pour occuper militairement, à Paris et sur l'ensemble du réseau, les points essentiels de la voie, ainsi que les instructions envoyées aux parquets pour assurer la répression rapide et rigoureuse des actes de sabotage. La même note annonçait la publication d'un décret d'organisation militaire sur les chemins de fer qui parut à l'*Officiel* le 12 octobre 1910 (1). Il ajoute aux sections de chemins de fer de campagne des subdivisions complémentaires destinées à fournir le personnel et les cadres nécessaires pour renforcer ou maintenir au complet des sections déjà formées. Ce décret était suivi d'une instruction du ministre de la guerre du même jour modifiant une précédente instruction du 10 décembre 1909 et organisant les subdivisions complémentaires en question (2) ; de nominations des agents de la Compagnie du Nord dans la 5e section des chemins de fer de campagne et ses subdivisions complémentaires faites par décret et arrêtés ministériels datés du 1er septembre 1910 (3) ; d'un ordre d'appel, daté du 11 octobre, pour une période de 21 jours ; enfin, à partir du 13 octobre, du personnel de la 5e section des chemins de fer de campagne et des subdivisions complémentaires à elles rattachées et du personnel de la

(1) *J. off.*, 12 octobre 1910, p. 8395.
(2) *J. off.*, 12 octobre 1910, p. 8395.
(3) *J. off.*, 12 octobre 1910, p. 8396.

division de la traction de la 8e section, c'est-à-dire en fait de tout le personnel de la Compagnie du Nord (1). Dans le *Journal officiel* du lendemain ces mesures étaient complétées. Il contenait des nominations des agents de l'Etat, du P.-L.-M., de l'Est et de l'Orléans à des emplois dans les sections correspondantes à leurs réseaux respectifs (2) et un appel pour ces mêmes agents, daté du 12 octobre, à faire une période de 21 jours à partir du 14 octobre Quant au personnel de la Compagnie du Midi, les nominations le concernant ne parvinrent à l'*Officiel* que le 14 octobre. Eux aussi furent convoqués pour une période de 21 jours à partir du 16 octobre, par un arrêté ministériel, non daté, inséré à l'*Officiel* du 15 octobre.

A ces mesures qui constituent la mobilisation des cheminots, le gouvernement a joint des poursuites contre les auteurs d'actes de sabotage et de provocation aux mêmes actes.

Les mesures de répression ordonnées par le gouvernement ont été régulières, semble-t-il.

On doit remarquer qu'aucune poursuite n'a été faite, ni aucune arrestation opérée pour suspension du travail : « Je maintiens, a déclaré M. Barthou, que la grève, même de la part des employés de chemins de fer, ne constitue pas un délit. Aussi je mets au défi qui que ce soit de citer un seul cas duquel il résulte qu'on a poursuivi un cheminot pour fait de grève. Mais à l'occasion de la grève, des faits délictueux ont été commis : les uns en violation de la loi de 1845 sur la police des chemins de fer, les autres en contravention du Code pénal. Il n'y a

(1) *J. off.*, 12 octobre 1910, p. 8402.
(2) *J. off.*, 13 octobre 1910, p. 8426.

donc eu compris dans les poursuites que des actes visés ou poursuivis par la loi de 1845, ou des atteintes à la liberté du travail, ou des actes de sabotage (1). »

M. Briand, lui aussi, a affirmé cela : « Quant aux arrestations, elles ont été opérées en vertu d'une instruction régulièrement ouverte pour des infractions à la loi de 1845, à l'article 23 de la loi de 1881 sur la presse et par application des articles du Code pénal qui punissent la complicité des crimes et des délits (2). »

Il semble bizarre qu'aucune poursuite n'ait été intentée pour le fait de grève, puisque la grève des agents d'un service public concédé est illicite. Mais aucune sanction pénale dans notre droit actuel n'atteint cette grève et il n'était pas possible de se référer à ce principe qui n'a pas encore été appliqué dans les textes pour punir les cheminots. Car le vieil adage *Nulla pœna sine lege* reste toujours en vigueur. C'est seulement par une voie détournée, à raison d'atteintes à la liberté du travail, ou d'actes de sabotage retombant dans les termes d'un texte précis que des poursuites ont été engagées. C'est ainsi que certains actes de sabotage pourront être considérés comme prévus et punis soit par l'article 16 et suite de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, soit par les articles 257, 434 et suivants, 440 et suivants du Code pénal, l'article 23 de la loi de 1881.

Ainsi l'article 16 de la loi de 1845 punit de mort ou des travaux forcés à temps, quiconque aura volontairement détruit ou dérangé la voie de fer, ou placé sur la voie en objet faisant obstacle à la circulation, ou employé un moyen quelconque pour entraver la marche des convois

(1) *J. off.*, 1910. *Déb. parl.* Chambre, p. 2640.
(2) *J. off.*, 1910. *Déb. parl.* Chambre, p. 2655.

ou les faire sortir des rails. L'article 17 prévoit le cas où le crime a été commis en réunion séditieuse, avec rébellion et pillage. L'article 18 punit les auteurs de menace de commettre le crime de l'article 16. Enfin, l'article 20 punit de prison tout mécanicien ou conducteur garde-frein qui aura abandonné son poste pendant la marche du convoi.

Il faut joindre à ces textes les articles 434 et suivants du Code pénal qui punissent les destructions, dégradations et dommages, et l'article 257 qui punit quiconque a détruit, abattu, mutilé ou dégradé les monuments, statues ou autres objets destinés à l'utilité ou à la décoration publique et élevés par l'autorité publique.

L'article 23 de la loi de 1881 permet enfin de réprimer les provocations, par la voie de la presse, aux mêmes faits.

Mais on doit remarquer que les textes de la loi de 1845 ne sont presque jamais utilisés (1). De plus ces textes sont d'une application pratique assez difficile, soit que les peines portées par eux se trouvent trop élevées, si bien qu'on ne peut sérieusement les appliquer (les art. 16 et 17 de la loi de 1845 édictent les peines : la mort, les travaux forcés à perpétuité ou à temps) ; soit que l'article 20 de la loi de 1845 ne concerne que l'abandon de service en cours de route par les mécaniciens et conducteurs, gardes-frein ; soit que les différents articles du Code pénal n'atteignent pas tous les actes de sabotage.

Nous devons dire aussi que si ces mesures de répression sont fort insuffisantes en elles-mêmes, puisque leur application n'est pas toujours facile, elles seraient

(1) Lainé-Fleury, *Code des chemins de fer*, 5e édit.

de plus toujours inefficaces contre une grève de plusieurs milliers ou même de centaines d'agents du service concédé.

Néanmoins, du fait de cette attitude énergique, une détente se produisit et la très grande majorité des cheminots répondit à l'appel du ministre. Les révocations se poursuivirent et des condamnations furent prononcées. Dès le 14 octobre, le nombre des voyageurs doublait sur le Nord, et l'on rouvrait, sur l'Ouest-Etat, les gares des Invalides et de Saint-Lazare. Le 15, la situation redevenait à peu près normale, et le Comité de grève, dans la nuit du 17 au 18, décidait la reprise du travail pour le 18 au matin.

L'attitude des Compagnies fut très nette elle aussi et semblable à celle du gouvernement. Elles protestèrent énergiquement contre cette grève peu motivée et prononcèrent de suite les révocations des meneurs du mouvement. C'est ainsi que la Compagnie du Nord prononçait, le 11 octobre, la révocation de M. Toffin, l'un des principaux meneurs, et annonçait des mesures identiques contre d'autres employés. Quant à l'administration de l'Ouest-Etat, dès le 12 octobre elle prononçait cinq révocations. La Compagnie de l'Est, elle aussi, révoqua les agents refusant le service.

Grâce à ces mesures énergiques et du gouvernement et des Compagnies, la grève se termina par un échec complet. Elle ne fut vraiment inquiétante que du 11 au 14 octobre, et n'aboutit d'ailleurs pas à englober tout le personnel des chemins de fer français.

C'étaient là les premières manifestations importantes du

(1) *J. off.*, 17 octobre 1910, p. 8426.
(2) *J. off.*, 14 octobre 1910, p. 8500.
(3) *J. off.*, 15 octobre 1910, p. 8525.

fait démocratique dont nous reparlerons et qui tend à faire ressortir de plus en plus dans le fonctionnaire sa qualité de citoyen avec toutes ses conséquences, avec un rôle et une responsabilité civiques, avec des garanties et avec une certaine collaboration selon ses facultés, au service auquel il est rattaché. Ces grèves de fonctionnaires sont donc des faits importants dans notre histoire depuis 1789, car ils constituent une étape très marquante dans l'évolution actuelle qui tend, comme l'a dit M. Berthod, « à travers les hésitations de la législation et de la jurisprudence, à augmenter la part faite à la gestion et à diminuer la part faite à la puissance jusqu'au jour où, la gestion étant tout ou presque tout, l'idée de pouvoir, de souveraineté ayant disparu, le rêve glorieux des réformateurs sera réalisé, la domination des personnes aura fait place à l'administration des choses » (1).

Et tout cela s'applique aussi bien aux autres régimes qu'au régime démocratique et républicain. Nous retrouvons les grèves de fonctionnaires dans presque tous les pays étrangers, quelle que soit la forme de leur gouvernement.

A l'étranger.

En Italie s'est esquissé, à la fin de 1906, un mouvement de grève parmi les magistrats peu satisfaits de leur situation ; mécontents d'un projet de loi du gouvernement qui n'augmentait les traitements qu'en faveur des magistrats d'un grade supérieur, un certain nombre de juges décidèrent de convoquer un comité de protestation ; les avocats et avoués romains résolurent d'inviter leurs confrères des autres villes d'Italie à se mettre en grève. Le

(1) *Rev. polit. et parl.*, mars 1906, t. XLVII, p. 413 et s.

mouvement fut arrêté par des mesures disciplinaires contre les promoteurs, mais il fut surtout calmé par la promesse faite par le garde des sceaux de modifier ses projets « qu'il ne considérait pas comme immuables » (1).

Les Anglais ne paraissent pas défenbre à leurs fonctionnaires ni les meetings, ni même les associations professionnelles. Avec le sentiment de la légalité qui domine chez eux, ils ne craignent de leur part rien de semblable à une grève (2). En 1890 il y eut pourtant une grève partielle des postiers anglais. Mais le mouvement fut étouffé dans l'œuf. La nuit même où se produisit le refus de travail, le post master général, qu'on était allé réveiller, M. Raikes, se rendit dans les salles de la poste et révoqua séance tenante 463 employés. Les hésitants rentrèrent aussitôt dans l'ordre. La plupart de ces renvois furent définitifs, 154 employés seulement furent repris et dans les conditions les plus sévères (3). Toutefois, si les fonctionnaires anglais ne se mettent pas en grève, ils n'en font pas moins une assez forte pression sur les membres du Parlement en faveur de l'augmentation de leurs salaires et de l'amélioration des conditions de leur travail à l'aide de leurs droits électoraux. Ce fut le cas particulièrement des employés des arsenaux dont la situation est devenue, grâce à cette pression, des plus belles (4). Les employés des postes se servirent aussi du même moyen pour le relèvement de leur salaire et pour exiger un Comité parlementaire (5) ; et leur influence peut devenir énorme ; ils

(1) Le *Temps*, des 10 juillet et 29 décembre 1906, du 1er et du 12 janvier 1907.

(2) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 5e édit., p. 640.

(3) Le *Temps*, du 10 avril 1909.

(4) Lawrence Lowell, *Le gouvernement de l'Angleterre*, t. I, p. 181.

(5) *Ibid.*, p. 183-184.

sont au nombre de deux cent mille qui disposent, en s'organisant, d'un nombre de votes suffisant pour former un facteur important dans maintes circonscriptions et même, dans quelques-unes, pour tenir la balance des partis. On voit aisément l'usage qu'il pourrait être fait de cette force dans la poursuite des buts les plus funestes à l'Etat (1).

On peut signaler encore des grèves d'instituteurs en Angleterre (2) et en Bulgarie, d'agents de police à Belfast, de télégraphistes aux Etats-Unis, de cheminots en Italie, en 1904 (3).

Mais l'exemple le plus typique fut la grève des chemins de fer au Canada ; là cependant où « l'Industrial disputes investigatio Act », où la loi Lemieux du 22 mars 1907 si chère à M. Millerand, organise l'arbitrage obligatoire.

Le 5 août 1908, 8.000 agents des ateliers de construction des wagons et des locomotives du « Canadian Pacific Railway » se déclarent en grève parce que la Compagnie se voyait contrainte de réduire un peu les salaires des chaudronniers, d'augmenter le nombre des apprentis et de modifier les conditions du travail. D'après la loi Lemieux, les agents syndiqués devaient donc s'adresser au ministère du travail d'Ottawa pour la constitution d'un conseil de conciliation. Le représentant des agents n'ayant pu s'entendre avec le représentant de la Compagnie pour le choix du troisième membre président, celui-ci fut désigné par le ministre du travail. Le conseil

(1) *Ibid.*, p. 185.

(2) *Annales du Musée social*, 1907, p. 390.

(3) Yves Guyot, *Les chemins de fer et la grève*, p. 229, grève dont Emile Gebhart a donné une si pittoresque description dans le *Journal des Débats*, 12 octobre 1904.

siège 3 mois à Winnipeg et rend sa décision le 15 juillet 1908. Le 1er août 1908, le Canadian Pacific faisait entrer en vigueur de nouvelles conditions du travail approuvées par le conseil de conciliation. Le 5 août les ouvriers répondaient à cette décision par la proclamation de la grève à laquelle adhéraient 8.000 agents. Les grévistes ne reprirent le travail, aux conditions imposées, que le 5 octobre 1900, c'est-à-dire après deux mois de grève.

Deux ans plus tard, en mars 1910, grève des conducteurs de train, des gardes-frein, agents des gares, mécaniciens et télégraphistes du grand Trunk-Railway causée par le refus de la direction du grand Trunk d'augmenter leurs salaires autant qu'ils le voulaient. La cessation de travail prit fin grâce au ministre du travail W. L. Mackenzie-King, qui réussit à faire aboutir un accord après deux mois de grève, vers la mi-août 1910 (1).

Ainsi donc, deux grèves importantes sur les deux principaux réseaux du Canada, tel est le bilan, en ce qui concerne les chemins de fer, de quatre années d'application de « l'Industrial disputes investigation Act ».

En Allemagne, la question des grèves des fonctionnaires ne s'est jamais imposée à l'opinion avec autant de brutalité qu'en France. L'Etat a en partie été préservé par le tempérament plutôt militaire de ses fonctionnaires et ouvriers, par les mesures protectrices qu'il a prises, par l'institution, de comités chargés de représenter auprès de lui les intérêts du personnel. Toutefois, surtout il y a huit et dix ans, à propos des postes et des chemins de fer, des préoccupations assez vives se sont fait sentir (2).

(1) *Revue politique et parlementaire*, 10 juin 1911, p. 519

(2) *Le Musée social. Annales*, 1907, p. 240 : Kammerer *La fonction publique en Allemagne.*

En Portugal, une grève des employés de la Compagnie du Nord et de l'Est a eu lieu le 11 janvier 1911.

Dans les Pays-Bas, on retrouve les mêmes grèves de fonctionnaires, c'est ainsi qu'en Hollande, le 30 janvier 1903, la grève des chemins de fer est complète à Amsterdam, et les cheminots se déclarent prêts à proclamer la grève générale. A la Haye, à Rotterdam les employés à leur tour quittent le travail. Les administrateurs des Compagnies viennent alors, le 31 janvier, conférer avec le gouvernement, et renouent les pourparlers avec les meneurs du mouvement gréviste ; ils acceptent toutes leurs conditions. C'était une capitulation complète sans aucune réserve des Compagnies (1).

Grisés par cette victoire, les ouvriers de la ville d'Amsterdam lancent alors un ultimatum au bourgmestre lui signifiant que si, dans quatre jours, on n'avait pas augmenté leurs salaires, ils abandonneraient leurs services. Or la ville exploite elle-même les services du gaz, des eaux, des tramways, sans compter la voirie, le service des incendies, des téléphones, l'instruction publique ; et l'on conçoit l'émotion qui s'empara devant cette menace. Nouvelle agitation en février, en mars. Il y a comme une épidémie de grève, un vent de folie qui a passé sur ce pays (2) en 1903.

Dans toutes les nations donc, les grèves de fonctionnaires sont nées, et partout aussi elles sont liées indissolublement au développement des associations, dont la plus importante est la Confédération générale du tra-

(1) *Annales des sciences politiques*, 1903, t. XVIII, p. 417. — Cf. Yves Guyot, p. 231.

(2) *Annales des sciences politiques*. Agitation économique et politique aux Pays-Bas en 1903, t. XVIII, p. 427.

vail. Pour arriver plus facilement à organiser la grève, les fonctionnaires ont commencé par s'unir entre eux, ils se sont efforcés de fusionner leurs diverses associations et de maintenir une étroite solidarité même entre agents de services administratifs différents. Ils ont cherché ensuite à réaliser la fusion des polétariats administratif et industriel en pénétrant dans les bourses du travail comme les instituteurs de la Seine et de Maine-et-Loire, ou bien en s'affiliant à la C. G. T., enfin en organisant des Congrès mixtes comme celui qui se tint à Lyon en avril 1908.

Partout nous retrouvons cette évolution : en Angleterre, en Allemagne et surtout en Hollande lors de la grève des chemins de fer en 1903.

Finalement les fonctionnaires suivant toujours l'exemple de la C. G. T., cherchent à réaliser l'entente internationale. C'est ainsi qu'en 1905 M. Subra, président de l'A. G. des agents, appuyé par M. Jaurès, souhaitait la formation d'une internationale des postiers. Au Congrès de Lyon, en 1908, des délégués étrangers assistaient à l'assemblée ; après un discours prononcé par le représentant des postiers de Bulgarie, les agents votèrent un ordre du jour qui donnait mandat au conseil de l'A. G. « de poursuivre les démarches déjà commencées en vue de s'entendre avec les organisations étrangères du prolétariat administratif pour jeter les bases d'une organisation internationale ».

Au Congrès de 1909, le même délégué bulgare renouvela ses propositions ; le président du Congrès lui donna l'assurance que les postiers français « persisteront dans le souci d'unir tous les postiers et télégraphistes du monde entier » ; et l'assemblée adressa « son salut fra-

ternel à tout le prolétariat organisé, national et international ».

Et ils ne s'en sont pas tenus aux mots, ils ont mis à exécution ces théories, s'il est vrai, comme le bruit en a couru, que les fonctionnaires étrangers auraient envoyé des fonds aux grévistes français. Un délégué anglais déclarait en effet dans un Congrès : « S'il a été dans notre pouvoir de seconder les efforts des postiers français, nous l'avons fait de tout cœur » ; et un autre allait encore plus loin : « Si vous avez besoin de notre appui financier, celui-ci vous est entièrement acquis. »

On avait annoncé que lors de la grève des postiers français, les postiers anglais, allemands, italiens et américains avaient envoyé des sommes importantes. Cependant les associations anglaises et allemandes ont démenti l'exactitude de l'information.

Il reste néanmoins ceci, c'est que la grève décidée par l'entente internationale des fonctionnaires n'est pas une utopie, qu'elle existe, et qu'elle peut être un danger si elle fonctionne selon les vœux et les promesses de ses organisateurs (1).

Si nous résumons tous ces faits, nous constatons que les fonctionnaires s'agitent partout à l'heure actuelle et qu'ils croient que l'union entre eux et avec le prolétariat ouvrier de tous les pays peut seule leur assurer la victoire.

« Unis aux organisations des travailleurs de l'industrie privée, ils désertent de plus en plus les voies de la modération où ils se tenaient généralement dans les débuts, dit M. Harmignie (2) ; entraînés par quelques

(1) Harmignie, *L'État et ses agents*, p. 111.
(2) P. 123.

meneurs audacieux, ils excusent, recommandent et finissent par adopter ouvertement les moyens les plus violents, en usage parmi les syndicats socialistes, c'est-à-dire la grève », grève de solidarité comme les ouvriers des P. T. T. et les sous-agents ; grève économique comme celle des agents de police de Lyon ; grèves politiques comme celles des ateliers de l'Etat à chaque 1er mai (1) ; enfin grève générale comme la préconise l'Union fédérative des travailleurs de l'Etat qui veut : « prendre toutes les mesures nécessaires jusques et y compris la grève générale des travailleurs de l'Etat » (2), pour obtenir les réformes qu'elles réclame.

(1) *Grève des facteurs et télégraphistes à Nancy*, le 1er mai 1908.
(2) Décision du Congrès de 1908.

CHAPITRE II

CAUSES DES GRÈVES.

Il y a plusieurs causes qui ont amené et qui ont pu justifier jusqu'à un certain point ce mouvement qu'on a appelé « la crise du fonctionnarisme » et, dont tous les auteurs de droit public ont longuement parlé dans bien des ouvrages et dans bien des revues.

Nous pouvons ramener à cinq les causes de cette crise du fonctionnarisme : 1° le mouvement démocratique ; 2° le mouvement économique ; 3° la multiplication du nombre des fonctions de l'Etat et du nombre des fonctionnaires ; 4° le favoritisme électoral ; 5° la mauvaise volonté du gouvernement et du Parlement à accorder des garanties aux fonctionnaires.

I. — *Le mouvement démocratique.*

Les fonctionnaires ont des garanties et des bénéfices, mais, malgré cela, toute l'organisation de la fonction publique reste dominée par l'idée de début du XIX^e^ siècle, l'idée de hiérarchie et de discipline, d'obéissance passive de la part des fonctionnaires ; on veut que les services publics fonctionnent, et pour cela il est nécessaire que les subordonnés soient à l'entière discrétion de leurs supérieurs.

Cela est reconnu à la fois par les adversaires et les partisans du régime actuel.

M. Lagardelle s'exprime ainsi (1) : « Employés, ou vriers des postes et télégraphes, quelle est votre situation en face de votre patron l'Etat, et de quelle façon l'avez-vous jusqu'ici considérée ? Vous avez cru que vous étiez des privilégiés, vous avez des appointements fixes ; vous ne connaissez pas les misères du chômage ; votre industrie est à l'abri des crises économiques ; vous vous élevez automatiquement dans la hiérarchie établie ; vous vivez dans l'attente d'une retraite et vous vous êtes dit que, du moment que votre situation était si stable, si sûre et si avantageuse, votre patron l'Etat constituait réellement une sorte de Providence dont le devoir social était d'assurer à tous ceux qui le servent des conditions d'existence meilleures que celles de tous les autres hommes. Mais, si votre situation matérielle est supérieure à celle des ouvriers de l'industrie privée, votre situation morale vaut-elle mieux ? Votre patron est-il plus dur ou plus doux que les patrons ordinaires ?

« Vous avez trop le souvenir des événements d'hier, des hécatombes qui les ont suivis, de la façon ultrapatronale dont l'Etat s'est conduit envers ceux des vôtres, qui s'étaient révoltés pour plus de bien-être et plus d'indépendance morale, pour que j'insiste davantage. L'expérience vous a donc prouvé que votre chaîne, pour être plus dorée, n'en est que plus lourde. Contre vous l'Etat-patron dispose d'abord des moyens de contrainte économique à la portée des patrons ordinaires, et il ne se fait pas faute d'en user ; mais, en plus, c'est un patron qui détient toutes les forces gouvernementales et dont la puissance économique se double de la puissance poli-

(1) *Le socialisme ouvrier*, p. 345.

tique. Comparée à votre servitude morale, la subordination du prolétaire industriel perdrait presque les apparences de la liberté ! Dans la lutte engagée corps à corps avec son patron, l'ouvrier a du moins quelque indépendance d'allure ; vous, vous vivez dans la peur quotidienne d'être emportés sans motif, du jour au lendemain, par vous ne savez quel vent d'intrigue politicienne ; ni vos gestes, ni votre pensée ne vous appartiennent, vous êtes la proie des hommes politiques qui vous considèrent comme des clients et vous traitent comme des électeurs. » De même M. Larnaude s'écrie : « Quand on a l'honneur de servir l'Etat, c'est à la règle disciplinaire dans la fonction et même dans la vie privée qu'on est astreint. »

La doctrine d'Etat aboutit à enlever aux fonctionnaires considérés comme administrés, électeurs et contribuables, tout droit de critique même sur les faits ressortissant directement sur leur situation d'administré, d'électeur ou de contribuable. C'est ainsi qu'était dénié à un receveur buraliste, même en qualité de père d'un élève de l'école laïque, le droit de porter une opinion libre sur la tenue et l'hygiène de cet établissement. L'enquête ayant révélé l'exactitude du propos, la peine du déplacement fut prononcée contre lui par l'administration centrale des finances (1). Le 30 mars 1907 eut lieu l'incident de la lettre ouverte à M. Clémenceau signée par les associations et syndicats de fonctionnaires, contenant leurs revendications et leur mécontentement contre le projet de loi du gouvernement « sur les associations de fonctionnaires ». Le gouvernement déféra à un conseil

(1) Maxime Leroy, *Syndicats et services publics*, p. 211.

de discipline un certain nombre de délégués des associations ou syndicats qui adhéraient au comité central, cinq postiers et un instituteur, M. Nègre. Et le président du conseil, M. Clémenceau, affirma, puis confirma par lettre que les poursuites étaient engagées non pour un délit syndical mais pour « indiscipline ».

L'acte d'inculpation des trois agents des postes ne visait en effet que la protestation du Comité central qui, « par son ton comminatoire et ses termes violents, par l'esprit d'insubordination qu'il manifeste, par les excitations qu'il renferme, et par la grande publicité qui lui a été donnée, est un acte d'indiscipline des plus graves ».

Il y a longtemps déjà qu'un esprit très libéral signalait cet abus : « L'Etat garrotte son personnel. Il a la prétention que l'homme qui remplit ses emplois lui appartient tout entier ; ce n'est pas seulement son travail professionnel qu'il veut, c'est son concours en toute circonstance ; il exige du fonctionnaire une conformité générale de manière de voir sur tous les sujets avec celle que l'Etat professe à ce moment ; à peine consent-il à lui laisser la liberté d'appréciation dans les questions de belles-lettres et de beaux-arts. Mais il empiète sur les opinions en matière religieuse, philosophique ou d'éducation. Dans les grands centres, les fonctionnaires cachés dans la foule peuvent échapper à ce joug, ils y sont rivés dans les petites villes et dans les campagnes (1). »

Aussi les fonctionnaires s'aperçurent facilement que leur situation était des plus précaires, et ils s'efforcèrent de la modifier, aidés en cela par plusieurs faits dont le principal a été le fait démocratique.

(1) P. Leroy-Beaulieu, *L'État moderne et ses fonctions*, p. 81.

Si les administrés ont pu conquérir ce que l'on appelle les libertés publiques, s'ils ont pu être appelés à participer à la gestion des affaires locales, si enfin ils ont pu acquérir le droit de faire annuler les actes irréguliers des administrateurs, et de mettre en mouvement la responsabilité de l'Etat, ç'a été, pour une grande partie, la cause de la poussée démocratique. — C'est plutôt une tendance qu'un fait bien précis et concret ; cependant cette tendance a eu en maintes occasions des résultats pratiques appréciables et palpables. Elle consiste à voir dans le citoyen moins un dirigé qu'un dirigeant, c'est-à-dire, en quelques mots, à faire participer le citoyen à la chose publique dans la mesure où il est capable de le faire, de même qu'on fait participer dans certaines industries les ouvriers à la direction de l'entreprise, aux bénéfices et même aux pertes (actionnariat, copartnership, propriétisme). Si le Français est citoyen, il doit être autre chose qu'un administré toujours obéissant ; il doit pouvoir raisonner son obéissance, contrôler l'administration et même collaborer avec ceux qui gèrent les services publics. — Ce qui s'est ainsi produit pour les administrés, devait nécessairement se produire pour les fonctionnaires. Eux aussi, après tout, sont des citoyens, et qui dit citoyen dit un homme qui a conscience de ce que sont son rôle et sa responsabilité civiques, et qui veut amplifier l'un, voire donc l'autre. Eux aussi veulent des garanties, eux aussi ne veulent plus être la machine qui automatiquement devra exécuter à la lettre et sans rien dire les ordres d'en haut, eux aussi veulent collaborer, ou être tout au moins les auxiliaires consultés et écoutés des dirigeants ; en un mot, devenir des êtres intelligents et raisonnants et non plus les rouages passifs de l'adminis-

tration. D'après tout cela, on pourrait dire avec justesse que ce développement de l'individualité humaine ne fut que la conséquence logique et immédiate du grand principe de Kant, qui domina la deuxième moitié du XIXe siècle et règne encore à l'heure actuelle : « Il faut considérer l'homme comme une fin et non comme un moyen. »

Cette tendance, comme nous l'avons vu, avait pleinement réussi dans notre régime politique qui de monarchique est devenu profondément démocratique, mais il en était autrement dans l'organisation de la fonction publique. Là le régime autoritaire de discipline et de hiérarchie, le régime monarchique, régnait encore complètement comme nous nous en sommes rendus compte plus haut ; et M. Seignobos fait à juste titre remarquer le manque d'harmonie profonde, entre la constitution de notre Etat et la constitution de notre administration, entre « le régime administratif hiérarchique », héritage de l'ancien régime, organe essentiel des gouvernements autoritaires, porté à sa perfection par Napoléon Ier et notre « régime public démocratique, expression de l'idée révolutionnaire, préformation bien imparfaite, mais infiniment précieuse de la société nouvelle » (1).

Et cette intime contradiction apparut telle aux yeux des fonctionnaires qu'ils employèrent tous leurs efforts, et se servirent des rares moyens qu'ils avaient à leur disposition (dont le plus important fut la grève) pour tâcher de la faire disparaître.

C'est aussi dans ce but qu'ils se groupèrent soit en associations de la loi de 1901, soit en syndicats de la loi de 1884.

(1) A. Berthod, *Revue politique et parlementaire*, 1906, p. 418.

Cette idée était contraire à celle que le gouvernement se faisait de la fonction publique, aussi reçut elle tout d'abord un échet complet. C'était en effet la décentralisation professionnelle, le fédéralisme intégral à la fois industriel et administratif là où on n'avait jamais vu que centralisation et que dépendance, et les gouvernants s'y opposèrent de toutes leurs forces. Aussi, voyant qu'ils ne pourraient pas y parvenir par des moyens pacifiques, à l'amiable entre eux et le gouvernement, les fonctionnaires firent appel à la violence et à la contrainte en allant jusqu'à la grève ; les promoteurs de ce mouvement furent surtout les syndicats, associations, fédérations, amicales, c'est-à-dire tous les groupements de fonctionnaires qui, se sentant unis, se sentaient forts.

Collaborer avec leurs chefs, voilà ce qu'exigent aujourd'hui tous les fonctionnaires, et nous croyons que l'avenir leur donnera raison. Duguit l'a fort bien dit : « Les syndicats de fonctionnaires acquerront peu à peu un rôle d'impulsion et de direction dans le service public qui leur est confié. »

Mais alors que veulent au juste ces fonctionnaires ? Qu'entendent-ils par collaboration ?

Dès le début de l'agitation, les associations ou syndicats de fonctionnaires ont émis le vœu de voir les pouvoirs publics tenir un compte plus exact des droits individuels de leurs membres dans tout ce qui concerne l'avancement, la stabilité dans l'emploi, la sécurité dans le salaire. Les premières entrevues de leurs mandataires avec le gouvernement ou les chefs de l'administration ont posé d'emblée le principe de l'intervention des intéressés dans les questions générales jusque-là réservées à l'examen exclusif du Parlement, des conseils locaux et

du pouvoir exécutif. Elles ont manifesté le désir de ne plus laisser à des chefs incompétents ou à des personnalités intéressées, la direction sans contrôle des grands organismes publics, que leur travail, leurs connaissances pratiques leur donnent évidemment la possibilité de connaître mieux que quiconque. Elles ont affirmé la nécessité de réorganiser, de transformer des systèmes surannés où toute l'autorité sans la responsabilité et avec l'arbitraire toujours possible, est laissée aux mains de quelques individus sans garantie réelle pour eux-mêmes et pour la collectivité (1). Ils ont prétendu avoir le droit, comme contribuables et comme techniciens, de renseigner le Parlement sur les réformes à faire pour servir à la fois leurs intérêts propres et ceux du public.

Tous les fonctionnaires font des réclamations en ce sens.

« La pratique constante de notre métier, lit-on dans le rapport au Congrès de 1907 de l'Union générale des agents du service sédentaire des douanes, l'application journalière des différents règlements par le détail, nous permettent de voir d'une façon précise les simplifications réalisables, les suppressions d'emplois possibles sans nuire à la bonne exécution du service. Les résultats de nos études et les sages observations que nous présentons à ce sujet seront, pour l'administration, des indications précieuses qui faciliteront et hâteront la tâche lourde et délicate que vient d'entreprendre le ministre. »

De même on trouve dans le rapport adressé au Parlement par l'Association amicale du personnel de garde et de surveillance de l'administration pénitentiaire : « Mus par

(1) Lettre ouverte à M. Clémenceau, reproduite dans Gaumont, *L'Etat contre la nation.*

le même sentiment du devoir à remplir, les gardiens de prisons se sont trouvés tout naturellement d'accord pour former une association amicale professionnelle, non pour en faire un instrument de révolte, mais afin de collaborer tous sans distinction à la meilleure marche possible des services publics. »

Les amicales d'instituteurs, les associations de professeurs ont étudié dans leurs Congrès quelles réformes pédagogiques étaient nécessaires ; l'Association générale des agents des postes, l'Association des percepteurs ont recherché et obtenu déjà des simplifications dans la paperasserie administrative ; l'Association des personnels des travaux publics a proposé et obtenu des centaines de suppressions d'emplois (1), l'Union générale des douanes sédentaires a réclamé et obtenu des économies et des simplifications.

Certains ministres ont bien vu tout l'heureux effet des associations de fonctionnaires. M. Dubief, ministre du commerce, disait, le 12 juin 1904, à un banquet de l'Association générale des agents des postes : « Par votre association, vous défendez l'intérêt du public et le vôtre ; vous avez créé un admirable instrument de réformes ; vous donnez à l'administration des conseils qui lui sont profitables ; vous le faites avec cette intelligence du travail que seuls les hommes de métier que vous êtes peuvent y apporter (2). »

Ces revendications des fonctionnaires ont d'ailleurs été reconnues justes par le pouvoir lui-même puisque les dirigeants ont mis à l'étude depuis des années le vote

(1) J. Cahen, Les associations de fonctionnaires, *Revue bleue*, 22 juillet 1905, p. 119.

(2) Cité dans M. Leroy, p. 245.

d'un statut fixant les conditions du contrat de travail et que le gouvernement a déposé lui-même un projet qui reconnaît le principe de l'intervention des associations professionnelles des fonctionnaires dans les questions qui intéressent leur avenir.

Les fonctionnaires parlèrent d'abord fort timidement. Le mauvais vouloir des gouvernants, qui voyaient là la ruine de leur autorité ; des administrés, qui voyaient là, selon l'expression de M. Gasquet : « une caste privilégiée irresponsable et inaccessible » qui leur imposerait des mesures, sans souci de l'intérêt général, prit une forme violente et menaçante. Ils parlèrent haut, ils prirent tous les moyens possibles pour arriver au but poursuivi, au respect de leur intérêt professionnel ; se groupèrent comme nous l'avons vu, se mirent même en grève, forçant la main par la menace de l'interruption complète des services publics, mettant le gouvernement dans l'impossibilité de remplir son rôle, et les administrés dans l'impossibilité de vivre. Si bien que la force du courant a eu raison de toutes les résistances et la révolte des fonctionnaires, exprimée surtout par la double grève des postiers en 1909, et celle des cheminots en octobre 1910, a pu achever d'imposer la reconnaissance officielle du droit au groupement professionnel, chargé de défendre les intérêts collectifs des salariés de l'Etat contre l'autorité toute puissante de ce dernier. C'est aussi dans le même sens qu'a été déposé, par le ministère Briand, un projet de statut des fonctionnaires.

II. — *Mouvement économique.*

Un deuxième fait plus grave est venu s'ajouter au premier ; mais au lieu de rester à l'état de tendance, comme

le premier, sans résultats pratiques palpables, il a eu des résultats concrets très appréciables et n'a pas cessé de régner en maître dans le dernier tiers du XIXe siècle.

Nous voulons parler du fait économique. Depuis le début du XIXe siècle, une modification très sensible s'est produite dans les rapports existant entre ceux qui travaillent et ceux qui les emploient. Au début du XIXe siècle en effet, l'ouvrier était à la discrétion de son patron, et celui-ci en usait largement, se préoccupant uniquement de faire produire à l'ouvrier le plus possible au moins de frais possible et d'utiliser pour le mieux (c'est-à-dire au mieux de ses intérêts) la force de travail disponible, non seulement celle des hommes, mais celle plus lucrative, parce que moins coûteuse, des femmes et des enfants ; les journées sont alors de 14 et 15 heures, même pour les femmes et les enfants, les salaires sont dérisoires, le truck-system sévit dans toute sa cruauté ; il n'est pas question d'hygiène ni de législation ouvrière ; l'ouvrier travaille sans garantie, dans un atelier étroit, sordide, nid de tuberculose et de maladies infectieuses (1). C'est cet atroce régime que les Anglais ont appelé du nom bien caractéristique de « sweating system », c'est-à-dire le système de la sueur, dans lequel on tire du travailleur tout ce qu'il peut donner.

Mais dès 1850, et surtout après 1870, une ère nouvelle s'est ouverte : les ouvriers organisés se dressent devant leur patron ; ils déclarent ne vouloir avoir de rapports avec lui que sur le terrain de la lutte des classes, et les personnes à protéger furent les patrons et non plus le ouvriers.

(1) Villermé, *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers*.

Pourquoi cela ? Uniquement parce que les ouvriers, plus conscients de leurs forces et plus instruits, se sont groupés. Ils ont compris et pratiqué ce vieil adage : « L'union fait la force », poussés aussi par les grands théoriciens socialistes de la première moitié du XIX^e^ siècle qui avaient préconisé plusieurs constructions de société, plus ou moins utopiques, mais dans lesquelles toujours les individus devaient s'associer. Ainsi groupés en associations, syndicats, bourses du travail, réunis eux-mêmes en Confédération générale du travail, ils constituèrent une force puissante et purent efficacement tenir tête à leurs patrons et leur imposer leurs volontés, en ayant fait disparaître les causes économiques, sociales et morales de leur infériorité sur eux. Si bien qu'aujourd'hui le salarié actuel discute le contrat de travail, voire donc le salaire avec celui qui l'emploie.

Comment arrivèrent-ils ainsi à faire triompher leurs volontés vis-à-vis de la résistance vigoureuse et le plus souvent systématique de leurs patrons ? Presque toujours par la grève, c'est-à-dire par le refus collectif de travail. Ce fut là l'*ultima ratio*, la ressource suprême qu'ils employèrent après l'échec d'autres moyens plus pacifiques ; et la plupart du temps, devant la mauvaise volonté manifeste des employeurs, ils durent en arriver là. C'est ce moyen de lutte qui leur fit obtenir le plus d'avantages, et c'est devant la crainte qu'il inspirait que les patrons se soumirent, presque toujours à contre-cœur, aux revendications de leurs ouvriers.

Les fonctionnaires, voyant leur situation de plus en plus précaire et dépendante, tandis que celle des salariés s'améliorait de plus en plus, voulurent employer les mêmes moyens, se disant des salariés, eux aussi, d'un

patron qui est l'Etat. En effet, affirmaient-ils, quelle différence y a-t il entre le petit fonctionnaire et le salarié ? Il n'y en a pas du tout : la situation de l'ouvrier du Creusot, en effet, n'étant pas différente de celle de l'ouvrier d'un atelier de la marine, du cantonnier ou du terrassier. Car il existe entre ces différentes personnes et l'Etat, qui est leur patron, un contrat semblable à celui qui lie l'ouvrier au patron ordinaire, et le fonctionnaire a les mêmes droits vis-à-vis de l'Etat que l'ouvrier vis-à-vis de son patron. C'est du reste la thèse soutenue par MM. Sembat et Jaurès au nom du parti socialiste dans l'interpellation sur la grève des postes (1) : « Ce contrat de travail spécifie que les salariés doivent une tâche faite et qu'il leur est dû en échange un salaire ; une fois la tâche faite et le salaire payé, les contractants reprennent leur liberté. L'Etat n'a pas plus de recours contre le fonctionnaire qui combat la politique gouvernementale, que le grand industriel contre l'ouvrier qui combat la candidature de son patron. Il en a même infiniment moins. En effet, le contrat qui lie l'ouvrier au patron est un contrat strictement individuel,... tandis que le contrat passé entre le fonctionnaire et l'Etat ne saurait être révocable au gré de ce dernier. L'Etat contractant, ce n'est pas tel ministre, ce n'est pas tel parti, c'est la collectivité contractante et c'est une garantie collective qui sanctionne, pour le fonctionnaire, le contrat qu'il a passé avec les représentants de l'Etat ; c'est cette garantie qui le prémunit ou devrait le prémunir contre l'arbitraire, contre le caprice des dirigeants. « Si l'on peut frapper un fonctionnaire pour avoir manifesté des opinions politiques contraires à

(1) *J. off.* du 12 mai 1909 et du 14 mai 1909.

celles de la majorité actuelle,il n'y a plus de loi, il n'y a plus que le triomphe de l'illégalité exigée en principe et en méthode de gouvernement (1). »

Les fonctionnaires ont, eux aussi, revendiqué avec la plus grande énergie cette liberté qu'ils tiennent de la loi. Tous les ordres du jour votés par le personnel des postes, pendant la période d'effervescence et de grève de 1909, contenaient cette affirmation de leur droit civique complet. Ainsi la déclaration des sept employés déférés au conseil de discipline, du 8 mai 1909, et qui refusent d'y comparaître : « Parce que les poursuites engagées sont uniquement basées sur le principe suivant : à aucun moment de sa vie publique, un fonctionnaire n'est libéré de ses devoirs personnels et de l'obéissance vis-à-vis de ses supérieurs, et que ce principe, renouvelé des formes régaliennes, fait litière de tous leurs droits de citoyen. Parce qu'ils ne veulent pas accepter de mettre en discussion, devant les fonctionnaires à la discrétion du gouvernement, la liberté d'opinion placée par la Déclaration des Droits de l'homme, sous la sauvegarde de tous les Français (2). »

Il découle, de cette nécessité primordiale de sauvegarder la liberté individuelle du citoyen préposé à une fonction publique une conséquence immédiate, c'est qu'il faut l'investir de tous les droits possédés par les autres citoyens. Il faut donc que son employeur cesse d'être revêtu d'une autre puissance que celle qui résulte de leur contrat, qu'il soit un patron comme les autres, soumis aux mêmes lois, aux mêmes obligations, au droit

(1) Gustave Rodrigues, *Revue socialiste* de janvier 1905.
(2) *Humanité* du 8 mai 1909.

commun (1). Il faut donc que lui-même soit un salarié ordinaire et jouisse des mêmes droits, entr'autres du droit de se grouper et de faire grève. Ce sont là les conséquences de la démocratie, et qui oserait proclamer qu'une république économique doive s'inspirer des principes de la monarchie de droit divin ?

Telles sont du reste les réclamations des fonctionnaires. La lettre ouverte à M. Clemenceau : « Pour nous l'Etat est un patron comme un autre. Il doit y avoir entre nous et lui simple échange de services et rien de plus. Il nous paie un salaire, nous lui vendons notre travail, mais nous voulons garder notre liberté, notre indépendance. » On trouve de même dans les décisions du Congrès des salariés de l'Etat et des services publics du 27 décembre 1908 : « Considérant que l'Etat-patron est soumis envers ses salariés aux mêmes obligations que les autres patrons... 2) » M. Lagardelle a dit de même : « Vous êtes cependant des citoyens semblables aux autres. Lorsque vous êtes sortis de vos bureaux, où seulement vos capacités professionnelles doivent vous faire entrer, et maintenir contre tout favoritisme, vous tenez à vous conduire dans la vie en homme libre. S'il vous plaît de participer à tel mouvement politique, de vous mêler aux agitations de votre temps et de votre pays, vous entendez user, sans gêne, de votre activité. Or, dites-vous bien que vous ne conquerrez cette indépendance qu'en faisant cesser la confusion du travailleur et du citoyen sous laquelle on vous écrase. Signifiez à votre patron, l'Etat, qu'il ne connait de vous que le travailleur et non le citoyen et qu'une fois votre tâche accomplie, vous ne

(1) Gaumont, *L'Etat contre la nation,* p. 109.
(2) *Humanité* du 28 décembre 1908, *ibid.*, 29 décembre 1908.

relevez que de vous-mêmes. Mais comment y parviendrez-vous? Par l'action directe (1). » C'est-à-dire la lutte : le syndicat et la grève.

Voilà la thèse syndicaliste dans toute sa splendeur, et bien des fonctionnaires s'y rallient aujourd'hui.

III. — *Multiplication des fonctions publiques et du nombre des fonctionnaires.*

Durant la seconde moitié du XIX^e^ siècle, les fonctions publiques n'ont pas cessé de se multiplier et le nombre des fonctionnaires aussi. Ceux-ci devenant plus nombreux acquirent, en se groupant et en faisant grève, une force de plus en plus grande et purent ainsi plus facilement, en pesant sur le gouvernement avec une vigueur accrue par le nombre, obtenir de lui les réformes qu'ils voulaient.

A. — En effet, les fonctions publiques se multiplièrent. Dans tous pays on voit se manifester une tendance de plus en plus marquée à élargir les attributions de l'Etat, non seulement en développant dans des proportions considérables certains services publics, tels que ceux de l'instruction publique et des travaux publics, mais encore en créant des ministères nouveaux ou tout au moins de grands départements ministériels tels que l'agriculture, le commerce, le travail, l'assistance publique, l'hygiène publique (logements insalubres, préservation des épidémies, falsifications des denrées alimentaires).

M. Demartial l'a fort bien dit : « Le progrès de l'idée de solidarité impose à l'Etat tous les jours et partout des devoirs nouveaux, l'amène à multiplier ses interven-

(1) *Le socialisme ouvrier*, p. 318.

tions (1). » Le développement parallèle de l'activité de l'Etat suit en effet le développement de l'activité privée (2).

De plus l'Etat a cherché aussi à attirer à lui de toutes les façons possibles (régie, subventions, garanties d'intérêt, clause de rachat) les grands services qui, quoique n'étant pas encore sous sa mainmise complète, sont cependant si nécessaires que leur arrêt pourrait causer de profondes perturbations dans la vie de tous les citoyens de toute nation (services de transport, d'éclairage, d'eau..). Si l'étatisation de ces entreprises n'est encore arrivée que pour les chemins de fer, leur municipalisation est déjà chose faite dans bien des pays (3).

Les causes de ce mouvement ne sont pas difficiles à deviner :

a) D'abord la cause fiscale ; permettre à l'Etat de se procurer ainsi un supplément de revenu.

b) Puis une cause sociale : faire profiter tout le monde des bénéfices de ces entreprises et pas seulement quelques gros financiers.

c) Enfin une cause politique qui est le désir du gouvernement d'étendre ses attributions pour avoir plus de force et de stabilité, pour s'attacher un plus grand nombre d'électeurs.

B. — Il ressort de tout cela que le nombre des fonctionnaires s'est beaucoup accru, et parmi ceux-ci, ce sont surtout les petits fonctionnaires qui ont vu leur nombre augmenter d'une façon énorme. Or ces petits fonctionnaires sont ceux dont la situation ressemble le plus à celle

(1) *Revue de droit public*, janvier 1907, p. 8.
(2) Cauvès, *Précis d'économie politique*, t. I, p. 124.
(3) Voir Gide, *Cours d'économie politique*, p. 216.

des salariés de droit commun, ceux qui veulent aujourd'hui agir vis-à-vis de l'Etat comme les ouvriers vis-à-vis de leur patron. Toujours est-il que le nombre des fonctionnaires est passé de moins de 400.000 en 1866 (1) à plus de 800 000 aujourd'hui ; il a donc plus que doublé en 45 ans. De 1885 à 1900, il y eut 200.000 fonctionnaires nouveaux (2).

Le nombre des candidats fonctionnaires lui aussi a augmenté. La profession de fonctionnaire, en effet, présente des avantages que d'autres sont loin d'avoir : le fonctionnaire touche régulièrement un traitement, est assuré d'une retraite et, s'il est un homme calme, rassis, n'aimant ni les luttes ni les complications, il restera tranquillement à son bureau, faisant machinalement chaque jour la tâche qu'il a faite la veille et qu'il fait depuis longtemps, exécutant à la lettre et sans broncher, tous les ordres de ses supérieurs, craignant avant tout l'imprévu, et sera considéré de ses chefs comme un bon fonctionnaire. Il jouira ainsi, dans toute sa plénitude, de ce bonheur, idéal de beaucoup, consistant dans cette passivité monotone et dans cet encroûtement paresseux. Et tout cela nous plaît à nous autres Français car comme le dit si bien Emile Faguet dans son ouvrage intitulé : *Le culte de l'incompétence* : « Nous sommes légers, nous sommes sans persévérance, sans obstination, sans ténacité.... Sans être des paresseux, et tant s'en faut, nous aimons à nous reposer sur ceux qui nous font travailler.... C'est le paradoxe de notre nature, nous aimons à nous abandonner à l'Etat en acceptant qu'il nous

(1) Cauwès, *Economie politique*, 1879, t. I, p. 112.

(2) Leroy-Beaulieu, *Etat moderne et ses fonctions*, p. 65 et s., rapporté dans : le *Grom de Maret*, thèse Paris, 1909-1910, p. 14.

impose même de lourdes tâches. Le fond de cette inclination paradoxale, c'est le manque de volonté personnelle, et ce manque de volonté personnelle vient lui-même de l'horreur des responsabilités. » Oui, c'est l'horreur des responsabilités, le « surtout pas d'affaires », qui caractérise le fonctionnaire français actuel.

Que peut alors faire l'Etat sans son armée de plus de 800.000 agents ? Leur nombre et leur nécessité en ont fait aujourd'hui un danger public et ils ne l'ignorent pas, comptant là-dessus pour obtenir gain de cause.

IV. — *Favoritisme électoral et incompétence.*

Mais la raison principale qui a poussé les fonctionnaires à se grouper et à faire grève, c'est sans contredit l'effrayant développement du favoritisme électoral et l'incompétence qui en résulte à l'heure actuelle. « La faveur, disait déjà Montesquieu, est la grande divinité des Français, le ministre est le grand-prêtre qui lui offre bien des victimes (1). » A vrai dire, son culte s'est répandu ; à côté du grand-prêtre fonctionnent nombre de petits desservants, qui multiplient les sacrifices pour en vivre. Tous les auteurs blâment avec raison ce vice de notre régime politique (2), et tous les fonctionnaires font leur possible pour le faire disparaître de nos mœurs. Nous pourrions dire comme Hamlet ; « Il y a quelque chose de pourri dans notre organisation actuelle (3). »

Comme nous venons de le voir, les fonctionnaires et

(1) Cité dans G. Cahen, *Les fonctionnaires*, p. 18.

(2) Voir Harmignie, *L'Etat et ses agents*, p. 23, 24, 25 ; Henri Leyret, *La République et les politiciens*, p. 45.

(3) Cf. *Rev. polit. et parl.*, 10 novembre 1911, p. 201, article de M. Sabatier.

les candidats fonctionnaires ont augmenté, mais ceux-ci plus vite que les premiers ; si bien qu'aujourd'hui c'est la course aux fonctions, la course aux emplois partout et toujours. Dans cette course folle est intervenu un personnage qui a aggravé le mal : le politicien. La France, en effet, est organisée avec le régime parlementaire ; les ministres ont besoin de la majorité de la Chambre et du Sénat ; et cette majorité est faite par les chefs de groupements. Ces chefs, naturellement, ne donnent pas leur appui, mais se le font payer, et comme moyen de paiement ils ont la fonction publique. Le ministre peut payer ses dettes en casant ses créatures dans les fonctions publiques et le plus souvent, pour ne pas dire toujours, il agit ainsi sans tenir compte de la valeur et de la compétence des individus, sans tenir même aucun compte des règles régissant la nomination à tel emploi, mais n'ayant en vue que le service rendu, si bien que ceux qu'il place dans de hautes fonctions sont souvent les plus incapables et les moins aptes à remplir ce rôle, n'ayant pour cela ni l'instruction ni l'expérience nécessaires et prévues par les règlements. Ce n'est pas seulement en haut que ce favoritisme se manifeste, mais même dans les degrés les plus inférieurs de la hiérarchie ; le supérieur voyant un de ses subordonnés qui n'a pas les mêmes idées politiques que lui, ou qui ne l'a pas servi comme il l'aurait désiré, a toujours quelque moyen à sa disposition pour le lui faire sentir.

Il en est de même de nos élus, députés et sénateurs qui remercieront leurs meilleurs électeurs par l'offre de quelques belles places, de quelques grasses sinécures, selon l'expression consacrée, dans les fonctions publiques.

Il n'est pas difficile de trouver des exemples de cet état de choses. Ils sont légion ; nous n'avons qu'à nous reporter au tableau, que M. Steeg a fait à la Chambre en 1907, de la fonction publique en régime démocratique (1). Nous n'en citerons que les traits les plus saillants. Il cita « tel fonctionnaire à 28 ans nommé commissaire du gouvernement près le conseil de préfecture de la Seine, emploi de 10.000 francs, généralement réservé à d'anciens préfets..., tous les directeurs généraux ou directeurs du ministère des finances qui, depuis quelques années, sont nommés à l'âge de 30 ans, 32 ans et demi, 34 ans..., la Cour des Comptes, refuge accueillant de l'élite élégante des cabinets ministériels... Au ministère des colonies les mêmes faits, peut-être un peu plus surprenants : nous voyons des nominations de secrétaires généraux à moins de trente ans, alors que ceux qui ont passé les concours de l'Ecole coloniale, quand les circonstances leur ont été favorables, n'arrivent aux mêmes emplois qu'à 38 ou 39 ans... Au ministère des affaires étrangères, un décret portant la date du 29 mai 1901 décide « que les vice-consuls de 3e classe sont nommés par décret parmi les élèves vice-consuls âgés de plus de 25 ans ». Or, une nomination du mois de novembre 1905 appelle au poste de vice-consul de 1re classe un jeune homme qui avait à ce moment 24 ans... nomination doublement irrégulière (2). » M. Steeg signale encore le cas du chef de cabinet du ministre de l'instruction publique,

(1) Séance du 8 mai 1907, *J. off.* du 8 mai 1907, Chambre des députés, p. 928. — Cf. discours de M. Reinach à la Chambre, séance du 13 décembre 1906.

(2) Cf. le *Bottin de favoritisme* dont cependant il ne faut pas s'exagérer l'exactitude ni la portée.

professeur de collège, boursier de licence de 1881, licencié seulement en 1905, nommé inspecteur général de l'Instruction publique pour les économats ; celui d'un jeune homme nommé inspecteur-adjoint des monuments historiques avant d'être majeur ; celui d'un ancien chef adjoint de cabinet du ministre nommé inspecteur général des services administratifs, en conformité des règles établies, par un décret publié dans le numéro du *Journal officiel* (du 6 juin 1906), où sa nomination paraissait, par dérogation à un décret précédent dont les règles s'opposaient à sa nomination ; enfin le cas d'un secrétaire général des colonies nommé, dans des conditions analogues, à la faveur de la suspension pendant un mois d'un décret qui rendit cette nomination réglementairement possible. Tout récemment nous nous contenterons de rappeler la dernière nomination d'un ministre avant son départ qui donna à un jeune homme de 28 ans un entrepôt de tabac, poste auquel on appelle d'habitude des agents qui ont au moins 20 ans de service. De même un décret récent nomme receveur particulier des finances un jeune homme de 29 ans dans une recette de 2e classe rapportant de 10.000 francs à 12.000 francs, et qu'on réserve d'habitude à des fonctionnaires ayant au moins 20 ans de service (1). Et tout cela sous prétexte de rajeunir les cadres (2) !

« C'est tout le régime », s'écriait M. Charles Benoist, et il ajoutait : « et tout l'ancien régime ». En effet, nous voilà revenus au temps le plus florissant de la monarchie absolue, où le roi nommait et révoquait les fonc-

(1) Le *Matin*, du 1er janvier 1911.

(2) Voir aussi le discours de M. Bouisson à la Chambre le 12 avril 1911, *J. off.*, 1911, *Déb. parl.*, Chambre, p. 2000.

tionnaires avec le plus grand arbitraire et la plus large indépendance. La faveur n'a fait que changer de forme avec l'évolution de notre régime politique, elle a pris les caractères que lui imposait la charte nouvelle du pouvoir. On dira aujourd'hui : le favoritisme électoral comme on disait naguère le favoritisme royal. La brigue a changé de mœurs, elle a une autre figure, une autre voix, mais elle reste toujours la brigue. Le gouvernement de la chose publique appartient à un parti, à des groupements de partis, et à des favoris de l'opinion, aux démagogues qui n'ont pas plus de probité ou de compétence que les favoris du roi (1). Bernard Shaw a dit : « Les politiciens qui autrefois devaient apprendre à flatter les rois, doivent apprendre maintenant à fasciner, amuser, amadouer, tromper, effrayer ou frapper d'une autre façon quelconque l'imagination de l'électeur. » « Un des grands dangers de la démocratie, affirmait Stuart Mill, comme de toutes les autres formes du gouvernement, consiste dans les intérêts sinistres de ceux qui possèdent le pouvoir (2). »

Aussi est-il bien compréhensible que les fonctionnaires aient essayé de toutes leurs forces de s'opposer à ces déplorables pratiques ? Jusqu'ici ils n'avaient eu d'espoir qu'en l'action indirecte des parlementaires sans faire appel à leurs propres forces. Aujourd'hui ils tournent le dos à ce que M. Lagardelle appelle : « ces humiliantes pratiques » et ne veulent rien solliciter que de leur audace, c'est-à-dire, qu'ils usent de l'action directe, Ils ont compris que la forme efficace de l'action

(1) M. Leroy, p. 197.

(2) St. Mill, *Le gouvernement représentatif*, p. 167, 3e édit., traduction Dupont White.

directe c'était la grève, qu'ils ne vaincraient les résistances de l'administration que par un grand effort collectif, par une vaste cessation concertée de travail, par la désorganisation des services. Le jour où l'Etat tremblera devant ses employés, il perdra sa puissance formidable de coercition. Ce droit de grève, on entend le refuser aux fonctionnaires. C'est logique, l'Etat est dans son rôle. Mais on aura beau le leur interdire. La grève est un fait. Il importe peu qu'on écrive ou non sur le papier que la grève leur est interdite. « Que la loi qui vous est destinée prohibe la grève, voilà qui est indifférent », s'écrie Lagardelle. « Quelle force est capable de comprimer l'élan vers l'indépendance et contre l'arbitraire ! »

C'est qu'en effet tous les fonctionnaires sont réunis dans une haine farouche contre ce favoritisme, et tous réclament avec énergie sa disparition. Nous trouvons dans la lettre ouverte à M. Clémenceau, qui a été signée par quatre fédérations, quatre syndicats, et cinq associations de fonctionnaires : « Dans nos groupements respectifs nous ne cesserons de combattre la routine, le parasitisme, le favoritisme et surtout l'intrusion de la politique dans les services publics. Car cette intrusion provoque le découragement de tout le personnel ; elle lui enlève tout sentiment de responsabilité, tout esprit d'initiative ; elle paralyse les volontés ; elle dégrade les caractères ; elle abaisse le niveau moral et le niveau professionnel de tous. » L'ordre du jour de l'Association amicale des anciens élèves d'Auteuil renferme ce passage : « Les membres du conseil d'administration adressent à leurs camarades postiers leurs remerciements pour la lutte menée contre le favoritisme, le népotisme et l'arbi-

traire sous toutes leurs formes (1). » On trouve aussi dans le manifeste du Comité de défense du droit syndical des salariés de l'État et des services publics la déclaration suivante : « Le favoritisme et le népotisme sont, selon le mot de M. Clémenceau, les deux plaies du régime actuel. Ils sont la source de toute corruption et de tout désordre dans le fonctionnement des organismes sociaux (2). » Et tous déclarent qu'ils veulent lutter de toutes leurs forces et de tous leurs moyens contre cela. Les instituteurs syndicalistes préconisent comme moyen de lutte la force syndicale ; dans la lettre ouverte à M. Clémenceau, le Comité central pour la défense du droit syndical des salariés de l'État, des départements, des communes et des services publics se révolte contre l'interdiction de la grève et il applique la thèse syndicaliste : « Vous revendiquerez de toutes vos forces vos droits en face de vos maîtres et vous imposerez par une intervention hardie le respect de votre dignité, l'indépendance de votre personne, tout ce qui donne, en un mot, un sens supérieur à la vie (3). »

Ce qu'il y a de certain dans tout cela, c'est que la plupart de ces critiques sont justes (4). Les fonctionnaires qui, aujourd'hui, veulent remplir leurs fonctions avec capacité, loyauté et honnêteté, mais qui n'ont pas l'appui de quelque politicien influent, sont obligés de céder le pas aux créatures incompétentes et incapables de quelque puissant du jour. Nous ne pourrions mieux faire en

(1) *Humanité*, du 12 avril 1909 ; Lagardelle, p. 321.
(2) *Petite République*, 1er mai 1909.
(3) Lagardelle, p. 321.
(4) Voir article de M. Bonnard dans la *Revue de droit public*, 1907. p. 481.

terminant que de citer ce passage de M. Gaumont (1) : « Chaque parlementaire entraîne dans son sillage une clientèle affamée, âpre au gain, que les difficultés croissantes de l'existence sociale, la concurrence des appétits déchaînés par les faiblesses les immoralités du régime, font se ruer à la curée des places et des fonctions publiques. Les fonctionnaires de carrière, sacrifiés au népotisme tout puissant, gravement lésés dans leurs intérêts matériels par l'invasion des protégés et des créatures, se plaignent enfin des dénis de justice dont la multiplicité réduit à néant des garanties verbales ou écrites, d'ailleurs insuffisantes ; des règlements toujours révocables au gré des puissants, sans cesse invoqués contre les faibles et méprisés par les courtisans du pouvoir (2). »

Tel est le tableau, certes un peu outré, d'un état qui a valu ce qu'on a appelé aujourd'hui : la crise du parlementarisme et qui n'est qu'une phase de l'évolution des fonctions publiques.

V. — *Mauvaise volonté du gouvernement et du Parlement.*

Mais tous ces vices du régime actuel n'auraient rien été et seraient même disparus peu à peu si le gouvernement et le Parlement avaient reconnu de bonne foi leur existence et fait tous leurs efforts pour les enrayer. Malheureusement il n'en fut pas ainsi, et les chefs du gouvernement et les membres des Assemblées législatives,

(1) P. 87, ouvrage cité.

(2) Voir article de M. Rolland sur les abus du favoritisme et les mesures de réaction insérées dans la loi de finances du 13 juillet 1911, art. 90,141, 142, 143, qui nécessitent un statut (*Rev. dr. public*, 1911, p. 571)

loin de calmer l'excitation des fonctionnaires en remédiant aux abus, ne firent que l'exaspérer en les faisant prospérer et en s'en servant à leur profit.

M. Fernand Faure, dans un article qui a obtenu les suffrages de M, Larnaude, a reconnu l'existence de ce dernier fait (1) : « Sommes-nous bien décidés, s'écrie-t-il, à en finir radicalement avec ce favoritisme qui a pris, visiblement, depuis une dizaine d'années, un si effrayant développement ? Nous n'osons guère escompter le vote prochain de la loi nécessaire. Il est difficile d'imaginer un concours de circonstances plus défavorables. Du côté des fonctionnaires, nous apercevons toujours une minorité violente dont la faiblesse du pouvoir exalte l'audace et qui seule fait entendre sa voix, en face d'une majorité raisonnable mais inerte et silencieuse. Le gouvernement s'obstine à n'avoir pas, dans cette affaire, le juste sentiment de sa responsabilité. C'est à lui, à lui seul, qu'incombent la préparation et la présentation d'un projet de statut légal des fonctionnaires. Il se dérobe à sa tâche. Il ne veut à aucun prix du statut légal pour les fonctionnaires français. Quant à la majorité de la Chambre, elle est incertaine et flottante. »

Cette résistance du gouvernement s'explique fort bien. Le statut légal, en effet, lierait désormais les membres du gouvernement qui ne sont plus alors les potentats et les maîtres incontestés des fonctionnaires sous leurs ordres, qui ne peuvent plus nommer qui ils veulent, révoquer qui bon leur semble pour la plus légère peccadille, limités qu'ils seraient dans leur énorme pouvoir par un texte, véritable déclaration des droits du fonctionnaire.

(1) *Rev. polit. et parl.*, 10 décembre 1907, p. 583 et s.

« Mauvaise volonté du Parlement lui aussi, ajoute M. Jaurès, qui ne veut pas renoncer aux avantages que le favoritisme procure à une majorité issue du scrutin d'arrondissement (1). » Ici nous trouvons en effet « la pernicieuse influence du scrutin d'arrondissement, la délétère conséquence du vote majoritaire, la politique des personnes a remplacé la lutte des idées et des principes ».

Aussi voyons-nous que le gouvernement et le Parlement n'ont cédé qu'à la menace des fonctionnaires pour s'occuper d'eux d'une façon sérieuse ; et c'est la grève seule, ou plutôt la crainte qu'elle inspire, qui a permis à ceux-ci d'obtenir d'eux quelques réformes et quelques garanties, entre autres les bases d'un statut.

En 1885, tandis que l'État se faisait une arme de l'arrêt de la Cour de cassation du 27 juin (2), contre les fonctionnaires, ceux-ci se groupaient soit en syndicats, soit en associations professionnelles. Cependant certains d'entre eux qu'on appelle fonctionnaires de gestion ayant voulu s'organiser syndicalement, se sont vu contester le droit de se syndiquer et furent poursuivis sur l'instigation du gouvernement. D'où révolte des fonctionnaires et lettre ouverte au Président du Conseil, réclamant pour eux le droit commun. Mais en fait les fonctionnaires ne s'insurgent pas trop contre la défense de se grouper.

Un fait modifie le conflit, c'est la « prise de possession » par eux de la loi de 1901, qui ouvre à tous le droit

(1) *J. off.*, 11 mai 1907, p. 954.

(2) Cet arrêt interdisait de se syndiquer à ceux qui n'appartiennent pas, soit comme patrons, soit comme salariés, à l'industrie, au commerce et à l'agriculture parce qu' « ils n'avaient pas d'intérêts professionnels ».

d'association ; et ils constituent des associations professionnelles suivant le type de 1901, tout en continuant de réclamer le bénéfice de la loi de 1884. L'intérêt corporatif s'est alors développé chez eux qui proclament qu'il ont des intérêts communs, moraux et matériels.Ces ambitions, les statuts de la Fédération des associations professionnelles les formulaient ainsi : « Développer les sentiments de solidarité qui s'affirment de plus en plus entre tous les travailleurs, défendre les intérêts moraux et matériels communs avec divers groupements et sauvegarder la dignité de leurs membres. » Enfin le 17 novembre 1905, M. Rouvier, président du conseil d'alors, déclara à la tribune de la Chambre que l'Association professionnelle des fonctionnaires était considérée comme régulière et légale. Que de lenteur et que de mauvaise volonté !

Mais nous ne saurions trouver de meilleur exemple à l'appui de notre argumentation qu'en faisant l'historique des projets de statut des fonctionnaires.

En 1845,il y a soixante-sept ans donc,on trouve la première tentative pour doter les fonctionnaires d'un statut légal ; la proposition de loi déposée par Saint-Marc Girardin, rapportée par Dufaure, n'avait été repoussée qu'à une voix de majorité. Puis M. de Gasparin reprend cette proposition deux ans après, sans pouvoir l'amener à discussion. En 1849, M. Mortimer Ternaux dépose une nouvelle proposition qui fut adoptée par l'Assemblée, mais qu'on abandonna pour la loi du 3 juillet 1850 jamais exécutée d'ailleurs. « La commission de révision des services administratifs » de l'Assemblée rédige en 1873 une proposition sur « l'organisation des administrations publiques et sur l'état des employés » que les évé-

nements politiques firent négliger. Marcel Barthe à la Chambre en 1879 et au Sénat en 1887 essaya d'intéresser les pouvoirs publics à une proposition qui s'inspirait des précédentes, mais réussit seulement à la faire adopter en commission au Sénat (1). Les propositions de MM. Merlin et autres de décembre 1894, et celles de M. Trarieux de mars 1895, ne réglaient que des points spéciaux. — Plus près de nous, nous trouvons des projets plus importants : celui déposé le 11 mai 1907 modifié le 10 juin et remanié, fit l'objet du rapport déposé en février 1908 par M. Jeanneney (2). Un second projet fut déposé par le gouvernement le 2 décembre 1907, son texte a été arrêté le 20 novembre 1908 et n'aboutit pas. Nouveau texte que les journaux reproduisirent fin avril 1909. Enfin le 25 mai 1909, dépôt par le ministère Clémenceau, d'un projet presque complet sur le statut des fonctionnaires (3). Le ministère tombe, le projet n'aboutit pas et finalement la question reste entière si bien qu'il a fallu refaire un autre projet de statut : c'est à quoi travaille la commission d'administration générale de la Chambre.

Que de lenteur et de tergiversations ! Depuis soixante-sept ans les projets succèdent aux projets et la question reste toujours pendante, soit par suite de quelques circonstances extérieures, soit surtout par suite de l'indifférence ou même de l'antipathie du gouvernement et du Parlement vis-à-vis de ces propositions. Et c'est là le vrai motif, car, s'ils y avaient tenu tant soit peu, il est

(1) *Revue politique et parlementaire*, 1907, t. 52, p. 536 et 537.

(2) M. Leroy, p. 277.

(3) Le Grom de Maret, *Du statut des fonctionnaires*, thèse Paris, 1909-1910, p. 22.

bien certain qu'ils auraient pris une des solutions, en la modifiant et en l'améliorant, nous le voulons bien, que tant de juristes leur proposaient.

De tout cela il résulte clairement que ce n'est que sous la pression des faits, et avec la plus mauvaise grâce possible, que les hommes au pouvoir se sont peu à peu départis de leur rigueur envers les fonctionnaires, et se sont, petit à petit aussi, soumis à leurs revendications. Or, parmi ces faits, il en est un surtout qui fut efficace, c'est la grève ; et il est facile d'observer qu'un mouvement de recrudescence dans la confection des projets de statut coïncide presque toujours avec une cessation collective de travail de la part des salariés de l'Etat ; nous répéterons encore ici ce que nous avons déjà dit ailleurs, que c'est la menace d'un danger, et la crainte en résultant qui ont, à elles seules, fait céder l'État comme elles ont fait céder les patrons dans les entreprises privées. Ici la morale de La Fontaine : « Plus fait douceur que violence », reçoit un assez grave accroc, et ne s'applique plus guère à notre époque de lutte pour la vie à outrance.

CHAPITRE III

LA GRÈVE DANS L'ÉTAT ACTUEL DE NOTRE DROIT PUBLIC.

§ 1. — Qu'est-ce que la grève ?

Précisons d'abord la notion de grève. Qu'est-ce que la grève ? Y a-t-il à proprement parler un droit de grève ?

Le mot de « grève » désignait autrefois une place publique de Paris, sur le bord de la Seine, à côté de l'hôtel-de-ville, où se réunissaient les ouvriers sans travail, si bien que l'expression « faire grève » voulait dire : se tenir sur la place de Grève en attendant de l'ouvrage ; par extension de ce sens, ce mot s'appliqua à toute coalition d'ouvriers qui refusent de travailler tant qu'on ne leur aura pas accordé certaines conditions qu'ils réclament. Enfin, on alla encore plus loin, faire grève, se mettre en grève, c'est abandonner les travaux en se liguant pour obtenir une amélioration quelconque du contrat de travail (1). Nous devons faire remarquer qu'aujourd'hui s'y joint une idée de lutte, de force brutale, de violence, que cette expression n'avait pas il y a quelques années.

Mais qu'appelle-t-on faire grève ?

Bien des gens pensent que le fait de grève c'est tout simplement le fait de ne pas travailler, et ils s'étonnent et se scandalisent qu'il ait pu être considéré comme un

(1) *Dictionnaire de Littré*, 1873, au mot *Grève*.

délit. En effet, si le fait de grève n'était que cela, une telle interdiction serait incompréhensible, car l'oisiveté n'a jamais constitué un délit ; une faute morale et sociale, soit, mais un fait frappé par les lois pénales, non. Du reste il ne serait pas nécessaire d'être gréviste pour en user : il suffit d'être rentier. Laissons donc de côté cette première définition, le fait de grève n'a rien de commun avec le droit au loisir.

Une autre définition du fait de grève est celle-ci : c'est, pour l'ouvrier, le fait de ne vendre son travail qu'aux conditions qu'il fixe lui-même. L'ouvrier apporte sur le marché sa main-d'œuvre, il en fixe le prix, et si l'acheteur, qui est ici le patron, ne veut pas le donner, notre marchand de main-d'œuvre refuse son travail et s'en va. Voilà la grève. Est-ce bien là l'acte qui a été si longtemps et par tous pays puni par la loi ? Nous ne le croyons pas, car il s'agit ici d'ouvriers qui demandent à être embauchés ; or le droit qu'a l'ouvrier de ne s'embaucher qu'aux conditions qui lui agréent, tout comme un producteur quelconque de ne livrer sa marchandise qu'au prix fixé par lui, ne paraît jamais avoir pu être contesté, ni considéré comme délictueux.

Il est vrai que cet acte, inoffensif s'il est individuel, devient plus dangereux s'il est collectif et résulte d'une entente préalable : alors il s'appelle une coalition. C'est qu'en effet il ne suffit pas qu'un acte soit inoffensif et normal de la part d'un individu pour qu'il le soit aussi quand il est collectif, il y a même dans le Code pénal l'article 419 qui prévoit le cas d'entente pour refus de vente et punit d'amende et de prison : « ceux qui, par réunion ou coalition entre les principaux détenteurs d'une marchandise ou denrée tendant à ne la vendre qu'à un

certain prix, auront opéré la hausse ou la baisse du prix des denrées ou marchandises ». Mais cet article ne s'applique qu'à la vente des marchandises et non au louage de travail. Nous ne pouvons donc admettre que le refus de s'embaucher, même collectif, de la part des ouvriers, ait jamais pu être qualifié de grève.

Faisons un pas de plus. Voici une troisième définition de la grève : c'est la rupture du contrat par lequel l'ouvrier avait loué ses services à l'entrepreneur. Mais cette nouvelle définition ne nous satisfait pas non plus, parce qu'elle n'est pas conforme à la réalité. La grève, en effet, rompt-elle le contrat de travail ? C'est une question que nous retrouverons ; disons de suite que la plupart des jurisconsultes ne l'admettent pas. Si l'ouvrier fait grève, c'est qu'il veut rester ; s'il voulait résilier son contrat, il s'en irait tout simplement. Or le premier article des revendications des grévistes est qu'on ne renverra personne. De même pour les fonctionnaires ; s'ils eussent été démissionnaires, ils n'eussent pas été grévistes et il n'y aurait pas eu de conflit. Les deux situations d'être gréviste ou d'être démissionnaire sont incompatibles.

Alors si la grève n'est rien de tout cela, qu'est-elle donc ?

M. Gide la définit : un moyen de contrainte exercé par l'une des parties sur l'autre partie pour la forcer à modifier les conditions du contrat (1).

Il faut donc la réunion de plusieurs éléments pour qu'il s'agisse d'une grève. Le point fondamental c'est que la grève implique toujours la notion d'un phénomène collectif. Pas de grève sans décision collective résultant d'un concert préalable entre les intéressés.

(1) Gide, *Le droit de grève*, p. 10.

Le second élément qui permet de distinguer la grève de toute autre cessation individuelle ou collective du travail, c'est que cette cessation collective consiste dans la volonté que manifestent les parties à reprendre le travail aussitôt qu'un arrangement sera intervenu.

Enfin le troisième point constitutif de l'idée de grève est son caractère de contrainte (1).

La grève est donc un des moyens de contrainte, ce n'est pas le seul, le sabotage sous toutes ses formes brutales ou pacifiques, le boycottage sont aussi des moyens de contrainte. S'il en est ainsi, on comprend que la grève est un acte grave et que de tout temps le législateur s'en soit ému. En effet, exercer une contrainte sur une personne pour la forcer à faire ce qu'elle ne ferait pas de son plein gré, c'est attenter à sa liberté ; c'est un acte de violence ; peser sur un contractant pour lui faire modifier les clauses d'un contrat synallagmatique, c'est la force qui prime le droit.

Il faut, avant tout, bien distingner la coalition et la grève. La coalition n'implique pas nécessairement la grève qui est la suspension brusque du travail, elle peut aboutir soit à la continuation du travail à des conditions agréées, soit à la grève, moyen de contrainte, pour les obtenir. La coalition est l'action concertée d'un certain nombre d'ouvriers ou de patrons pour la défense de leurs droits ou de leurs intérêts communs. Elle est le prélude assez ordinaire de la grève ou suspension brusque du travail s'il s'agit d'une coalition ouvrière, du lock-out ou arrêt concerté du travail suivi de fermeture des ateliers s'il s'agit d'une coalition patronale ; mais il serait cepen-

(1) Yowanowitch, *Du fondement du droit à la grève. Sa réglementation*, thèse Paris, 1907-1908, p. 64.

dant inexact de considérer le mot coalition comme synonyme de grève. La coalition est à la grève ce que l'ultimatum est à la déclaration de guerre. C'est une menace de conflit qui ne se transforme en lutte ouverte que si le patron, mis en demeure de faire connaître ses intentions, ne fait pas à ses ouvriers, avant toute cessation du travail, des concessions jugées suffisantes (1).

Or la loi du 25 mai 1864 a simplement parlé de la coalition. Son rapporteur, M. Emile Ollivier, disait en effet : « Qu'est-ce que la coalition ? L'accord intervenu entre plusieurs patrons ou ouvriers pour exercer simultanément le pouvoir qui appartient à chacun d'eux en particulier, de débattre le salaire, de refuser ou d'offrir le travail. » Et il poursuit : « La coalition n'est pas l'association (2) ».

En effet, pour les auteurs de la loi de 1864, il ne peut s'agir que d'une entente momentanée. Mais il reste vrai, malgré que la loi de 1864 ne parle que du droit de coalition et non de la grève, que là où la coalition pour cesser le travail par mesure concertée, est licite, la grève qui en est l'aboutissant direct est licite également. C'est ce qui explique l'adoption du terme impropre de « droit de grève ».

Ce ne fut donc qu'en 1864 que le droit de coalition fut reconnu aux ouvriers et aux patrons. Mais à quoi pouvait servir ce droit de coalition sans le droit de se réunir et de s'associer ? Ces droits ne tardèrent pas à être reconnus, par la loi du 6 juin 1868 pour le premier, par la loi de 1884 pour le second. Il a fallu la loi du 21 mars 1884 pour légitimer l'exercice du droit de coalition par des as-

(1) Pic, *Législation industrielle*, p. 179.
(2) Clunet, *Les associations*, p. 256.

sociations professionnelles, c'est-à-dire pour rendre licite une entente permanente dans le but de refuser collectivement le travail en déclarant la grève ou d'offrir le travail à des conditions fixées par le groupe des intéressés.

« Désormais le droit de coalition peut être exercé par les associations, mais sous la condition qu'elles soient constituées à titre d'associations professionnelles, c'est-à-dire conformément aux articles 4 et 7 de la loi du 21 mars 1884 (1). »

On peut dire que ce n'est que depuis cette dernière loi, dite loi des syndicats professionnels, et due à l'initiative de Waldeck-Rousseau, alors ministre, que la grève a pu fonctionner sans entrave. Mais non sans entrave en ce sens que la grève n'est pas encore tout à fait rentrée dans le droit commun. En effet, les actes délictueux commis à l'occasion des grèves sont frappés de peines spéciales et plus sévères, par l'article 414 du Code pénal.

Toutefois ce droit de coalition de la loi de 1864 avait été étendu par la loi de 1881 qui supprime pour les personnes voulant s'entendre en vue de la grève, l'autorisation à demander à l'autorité administrative de tenir une réunion publique. La loi de 1884 vient rendre plus réel encore ce droit, puisque dans son article 1er elle supprime les sanctions pénales édictées par l'article 416 contre les amendes, défenses, prescriptions, interdictions prononcées à la suite d'un plan concerté.

Il reste qu'aujourd'hui il y a ceci d'absolument certain qu'on a supprimé le délit de coalition, autrement dit qu'on a reconnu le droit de coalition législativement.

En résulte-t-il que la loi admet et reconnaît la grève,

(1) *Répertoire Fuzier-Hermann*, Vo *Coalitions*, no 50, t. II, 1894.

et érige en droit le fait de cesser collectivement le travail ? Nullement, aucune loi n'a parlé du droit de grève, qui, n'étant donc pas reconnu législativement, reste un simple fait dangereux et redoutable, et qu'il ne faudra pas ignorer, nous le voulons bien, mais qui n'a pas de base juridique et qui devra être rayé de notre droit positif français.

Tout au plus pourrons-nous dire, dans un cas très spécial, que les ouvriers jouissant du droit de coalition, ceci entraîne pour eux le droit de cesser le travail par mesure concertée pour obtenir quelque chose. C'est tout, et cela ne se peut concevoir que s'il y a droit de coalition.

Toutefois, il nous faut observer qu'à l'heure actuelle, par suite d'un transport de signification dans les mots, le droit de grève a remplacé le droit de conciliation jusque sous la plume des juristes, et M. Gide a fait un recueil sur le « droit de grève ».

Ceci dit, demandons-nous s'il en est de même pour les fonctionnaires, et posons-nous la question de savoir si les fonctionnaires ont ce droit de coalition entraînant pour eux le droit de cesser le travail par mesure concertée.

Ce qui nous conduit à examiner quel est l'état actuel de notre droit public touchant la grève des fonctionnaires ; pour ce faire demandons-nous d'abord quelle fut l'attitude du gouvernement vis-à-vis des grèves des fonctionnaires ; ensuite nous indiquerons quelle est la solution d'après les textes législatifs existant sur notre sujet.

§ 2. — Attitude du gouvernement en matière de droit de grève des fonctionnaires publics.

En général, les gouvernements effrayés par l'éventualité d'une cessation de travail dans les services publics,

ont une tendance à appliquer aux fonctionnaires les articles 123 et autres du Code pénal et le Parlement semble avoir suivi les gouvernants sur ce point.

En 1894, cependant, la Chambre retira sa confiance à un gouvernement qui se refusait à admettre le droit de coalition pour les ouvriers des chemins de fer de l'Etat, et ce dernier dut promettre de saisir les Chambres d'un projet de loi : « nécessaire pour dégager nettement de la loi sur les syndicats, tout ce qui intéresse directement les services publics ». La même année du reste, le Sénat, était saisi par deux de ses membres, MM. Merlin et Cordelet, d'une proposition de loi tendant à réprimer pénalement toute coalition des ouvriers des arsenaux de l'Etat, des ouvriers et employés des autres exploitations de l'Etat, des agents des Compagnies de chemins de fer ; le gouvernement ayant proposé un système moins restrictif qui retirait le droit de coalition aux employés des seuls services intéressant l'ordre général et la sécurité du pays et l'accordait aux autres, le rapporteur du Sénat n'admit pas la distinction gouvernementale et reprit, sous forme de modification aux articles 414 et 415 du Code pénal, la proposition Merlin-Cordelet. La proposition du rapporteur, admise en principe seulement, puisque exception fut faite pour les ouvriers des manufactures de tabac et d'allumettes, ne fut jamais votée à la Chambre qui se refusa toujours à la prendre en considération.

Les ministres des postes qui ont eu à mettre fin à des grèves de leurs sous-agents, ont refusé à discuter avec les grévistes. M. Dubief, dans sa circulaire de septembre 1905, dit même que si l'on admettait que les sous-agents puissent se grouper suivant le régime de la loi de 1884,

ils n'en seraient pas moins soumis aux articles 123 et 126 du Code pénal. Les Chambres ont approuvé cette attitude et cette théorie du gouvernement.

Les mêmes arguments et mêmes principes furent étendus par M. Thomson, sous le cabinet Rouvier, aux ouvriers des arsenaux.

Dans l'impossibilité de soutenir, comme M. Dubief pour les sous-agents des P. T., que les ouvriers étaient des fonctionnaires détenteurs de la puissance publique, dans l'impossibilité d'invoquer d'autres textes que les articles 123 et suivants du Code pénal, le ministre de la marine, invoqua la raison d'Etat ainsi que les nécessités de la défense nationale et s'est attribué le droit qu'ont, d'après lui, tous les patrons de l'industrie privée, de considérer la grève comme un cas de rupture du contrat de travail. La Chambre se rallie à cette opinion suivie en cela par l'ancien ministre de la marine, M. Pelletan (1).

Constatons alors que si la Chambre de 1905 était ainsi d'accord avec le ministre de la marine, elle était en divergence d'opinion avec les législations qui l'avaient précédée, et qui avaient toujours refusé, malgré les instances du Sénat, de discuter le projet de la Haute Chambre comportant une interdiction semblable. Depuis c'est le système qui a été admis.

Mais on peut dire que les circulaires et ordres du jour concernant le droit de grève n'interviennent en général qu'après la mise en grève et ne visent que la catégorie de fonctionnaires qui ont fait la grève. Mieux vaudrait une théorie du droit de grève qui s'appliquât à tous les fonctionnaires et prévînt la cessation du travail. Nous y reviendrons.

(1) *J. off.*, 1905, *Déb. parl.*, p. 537.

Tout récemment, lors du dernier ministère, le conseil des ministres, dans sa réunion du 21 juin 1911 (1), est venu admettre le droit de grève des cheminots.

Mais ce ministère est tombé, et M. Caillaux, le nouveau président du conseil, semblait ne devoir pas être de la même opinion sur ce point, suivi en cela par M. Augagneur, ministre des travaux publics, qui s'en est expliqué clairement dans son discours de Lyon (2).

Cette attitude du gouvernement est-elle fondée en droit positif français, c'est-à-dire, est-ce que d'après les textes existants, les grèves des fonctionnaires sont licites à l'heure présente ? Et si non, sont-elles punies ?

Pour plus de clarté, nous allons examiner successivement d'abord la grève dans un service public non concédé, puis la grève dans un service public concédé.

§ 3. — Etat du droit public actuel sur les grèves des agents d'un service public non concédé.

Il y a eu des grèves d'agents d'un service public non concédé. Quel est alors l'état de notre droit public vis-à-vis des grèves ? Cette question est double. En effet, il faut d'abord nous demander si les grèves de ces fonctionnaires sont interdites par un texte, et puis, si elles sont au moins réprimées pénalement en absence de texte les interdisant. En admettant que nous ne trouvions rien qui les interdise, et rien qui les punisse, devrons-nous décider qu'elles sont malgré tout illégitimes, autrement dit qu'il faut les considérer, en dehors de tout texte, comme contraires aux principes de notre droit ?

(1) *Le Temps*, du 22 juin 1911.

(2) Déclaration du gouvernement, 1er juillet 1911 ; discours de M. Augagneur le 27 août 1911. Cf. sa réponse à M. Colly le 29 décembre 1911, *J. O.*, *Déb. parl.*, Chambre, 1911, p. 4454.

Y a-t-il un texte qui les interdise ?

Il faut répondre non sans la moindre hésitation.

Y a-t-il des textes qui les punissent ?

Les seuls textes que l'on puisse songer à utiliser ici sont les articles 123 et suivants du Code pénal. Et cependant il paraît bien qu'ils ne sont pas applicables.

En effet, l'article 123 vise : « le concert de mesures contraires aux lois, pratiqué soit par la réunion d'individus ou de corps dépositaires de quelque partie de l'autorité publique, soit par députation ou correspondance entre eux ». Cela ne concerne que les individus ou corps dépositaires de quelque partie de l'autorité publique, ceux que M. Berthélemy appelle les agents d'autorité, théorie que M. Ch. Germain reprend dans sa thèse (1).

Mais nous n'admettons pas cette distinction, et même si nous le faisions, ce texte ne toucherait que l'infime minorité des fonctionnaires, car nous avons vu que les soi-disant fonctionnaires d'autorité sont très peu nombreux, si bien que la question ne serait pas résolue pour les trois-quarts des fonctionnaires.

De plus la grève n'est pas à proprement parler une mesure contraire à la loi, puisque la loi du 25 mai 1864 est venue proclamer la liberté absolue de coalition à tous les degrés et ne réprime que la violence et la fraude qui pourraient naître à l'occasion de ce droit, et depuis 1864 des lois postérieures sont venues rendre plus complet encore, si possible, ce droit de coalition (cf. les nouveaux art. 414, 415, 416). Nous ne parlons pas des articles 124 et 125. Ils sont à écarter, le premier ayant, en effet, trait à un

(1) *Le droit syndical et le droit de grève des fonctionnaires publics*, thèse Paris, 1906-1907, p. 15.

concert de mesures contre l'exécution des lois ou contre les ordres du gouvernement, le second à un concert ayant eu pour objet ou résultat un complot attentatoire à la sûreté intérieure de l'Etat.

Reste l'article 126 qui punit les fonctionnaires qui « auront par délibération, arrêté de donner des démissions dont l'objet ou l'effet serait de suspendre ou d'empêcher soit l'administration de la justice, soit l'accomplissement d'un service quelconque ». Ce texte prévoit que les fonctionnaires publics donnent leurs démissions (1).

Or, les fonctionnaires qui font grève ne démissionnent pas, s'ils le faisaient, en effet, ils ne seraient plus fonctionnaires et par là n'auraient donc plus rien à demander à l'Etat, par conséquent plus de motif pour faire grève. La grève marque au contraire l'attachement du fonctionnaire à sa fonction, son désir de continuer de la remplir. C'est du reste la théorie qui prévaut aujourd'hui dans la doctrine (Pic, n° 322; Esmein; Planiol, t. II, n° 2963; Wahl; Garçon, *Revue pénitentiaire*, 1906, p. 856), mais ce n'est pas celle de la jurisprudence qui considère la grève comme étant par elle-même une cause de rupture du contrat de travail. C'est si vrai que les cheminots espéraient reprendre leurs services après la grève, ainsi que les postiers, et que les révoqués veulent absolument se faire réintégrer (2).

La liberté de coalition apparaît donc aujourd'hui comme un principe de droit commun qui, d'après les

(1) On a pu à cause de cela essayer à tort de l'utiliser lors des derniers incidents du Midi en juin 1907 et de la Champagne en avril 1911. Mais il n'y avait pas délibération commune et il y avait démission.

(2) Manifestes des cheminots dans les journaux du 18 octobre 1911.

seuls textes existants, doit s'appliquer à tous les travailleurs, c'est-à-dire même aux fonctionnaires. Et il en sera ainsi tant qu'un texte ou qu'une jurisprudence constante n'auront pas déclaré que ceux-ci n'ont pas le droit de s'entendre pour cesser leur travail. D'accord avec M. Garçon (1), nous dirons que nous ne pouvons nous décider, pour atteindre ces faits dangereux, à donner aux dispositions des articles 123 et suivants du Code pénal une extension qu'elles ne comportent pas ; que ces textes, du reste, qui n'ont pas reçu d'application sous les régimes politiques monarchiques, n'en recevront très probablement pas sous la troisième République.

Qu'on fasse une loi claire, nous approuverons cette disposition nécessaire pour le bien de l'Etat, mais tant qu'elle n'existera pas, nous ne pouvons constater que la lacune du Code pénal.

Sont-elles licites ? — A défaut du Code pénal, peut-on invoquer autre chose, un principe quelconque de notre droit public français ? M. Larnaude, dans une discussion à la Société générale des prisons, a indiqué qu'à son avis la grève était interdite aux fonctionnaires à cause qu'elle est en soi contraire à la discipline de la fonction publique : « Ainsi le veut d'ailleurs la vie même de l'Etat qui ne peut pas cesser, ne peut pas s'interrompre et qui ne peut obtenir cette continuité et cette perpétuité que par la discipline la plus étroite et la plus rigoureuse. Je crois que la fonction publique ne peut être organisée autrement..... Les dispositions du Code pénal nous montrent que pour tous les fonctionnaires sans distinction, la base fondamentale du droit fonctionnariat c'est la discipline,

(1) *Revue pénitentiaire*, 1906, p. 856.

et la discipline, je ne crois pas avoir besoin de le dire, est exclusive du droit syndical et de la grève » (1).

L'idée est intéressante et croyons-nous avec M. Rolland, exacte : La fonction publique est construite en France sur une idée de hiérarchie et de discipline. Tout ce qui tend à détruire cette hiérarchie et cette discipline est aujourd'hui encore interdit. Mais aucun texte n'apporte de sanction efficace. La seule pénalité consiste dans la révocation du subordonné désobéissant par le supérieur hiérarchique, et cette crainte d'une révocation plus ou moins certaine et dépendant de bien des circonstances extérieures, comme nous l'avons vu pour les postiers que le Parlement n'a pas voulu laisser révoquer, est souvent très insuffisante pour empêcher les fonctionnaires de se mettre en grève.

Mais nous devons faire remarquer que l'arrêt du Conseil d'Etat du 7 août 1909 (2) sur le recours des postiers révoqués lors de la grève des postes, facilite singulièrement les révocations en les dispensant de la communication du dossier à l'intéressé que l'article 65 de la loi du 19 avril 1905 exigeait au préalable. Le Conseil d'Etat, pour admettre cela, se base sur deux arguments.

1° Par l'acceptation de l'emploi le fonctionnaire se soumet à toutes les obligations dérivant des nécessités du service public et renonce à toutes les facultés incompatibles avec une continuité essentielle à la vie nationale. Par conséquent il a renoncé à la faculté de faire grève, et s'il se met en grève, il se place lui-même hors de son emploi. — D'accord avec M. Hauriou (3), nous

(1) *Revue pénitentiaire*, 1906, p. 839.
(2) S. 1909, III, 145.
(3) La note sous l'arrêt précité.

disons que cette théorie n'est pas suffisante pour éluder l'application de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, parce qu'après tout, il est bien certain que le législateur de 1905 a voulu que cette garantie existât au profit des fonctionnaires qui auraient mérité des peines disciplinaires et même la révocation, ce qui est notre cas.

2° Il fallait chercher autre chose, et notre arrêt contient cette seconde proposition : en se mettant en grève les agents préposés au service public se placent eux-mêmes, par un acte collectif, en dehors de l'application des lois et règlements édictés dans le but de garantir l'exercice des droits résultant pour chacun d'eux du contrat de service public qui les lie à l'administration. Le Conseil d'Etat a eu tort de faire intervenir la notion fausse de contrat de service public qui du reste ne pouvait le mener à rien. La grève est un fait illicite et ne peut être considérée comme un élément de la situation contractuelle, c'est-à-dire une cause de rupture ou de suspension de ce contrat.

Ce qu'il nous faut retenir de cet arrêt, c'est que le Conseil d'Etat admet très largement les révocations de fonctionnaires, nous dirons même trop largement, en se fondant sur ces motifs pour rendre inexistant l'article 65 de la loi de 1905.

Il faut chercher ailleurs.

Certains auteurs se sont fondés, pour refuser aux fonctionnaires le droit de grève, sur cette idée que ce qui doit entraîner la solution, c'est la différence énorme entre la situation du fonctionnaire et celle du salarié ordinaire. M. Berthélemy, a développé cette théorie à plusieurs endroits : « Les conditions du travail dans les services

publics, dit-il, et le montant des traitements ne sont pas influencés par la loi de l'offre et de la demande comme dans l'industrie privée ; les fonctions publiques ne présentent pas les mêmes risques, tout étant réglé par des lois et par des règlements. » Et il termine: « En résumé, la notion du service public c'est que sa constitution émane de l'autorité, c'est que les conditions qui y sont offertes ne sont pas fixées par un marchandage entre employeur et employé, c'est que son fonctionnement est déterminé par des lois et des règlements (1). »

Il est très vrai de dire qu'en fait les employés et ouvriers de l'Etat bénéficient d'avantages particuliers ; on pourrait même dire avec M. Rolland qu'en droit le rapport qui les unit à l'Etat n'est qu'un rapport légal, la loi a organisé la fonction publique d'une certaine façon avec des avantages et des charges et dans un certain but qu'ils ne peuvent ni dépasser ni omettre de remplir, tandis que l'on analyse en un rapport contractuel le lien existant entre un ouvrier ordinaire et son patron.

Cependant, il y a bien des auteurs, qui soutiennent que les fonctionnaires, sont eux aussi, dans une situation contractuelle, qu'il est passé entre l'administration et eux, un contrat de droit privé (mandat ou louage de services) ; par exemple, M. Berthélemy l'admet pour les fonctionnaires qu'il appelle « de gestion » et non pour ceux qu'il appelle « d'autorité ». M. Duguit affirme aussi que les « agents non fonctionnaires » sont dans une situation juridique subjective déterminée par l'acte juridique lui-même, en général, un contrat de droit privé.

(1) Conférence de M. Berthélemy dans le livre de M. Gide : *Le droit de grève*, p. 46-48. Cf. dans le journal *l'Opinion* du 15 mai 1909.

D'autres, enfin, voient dans cet acte un contrat spécial, un contrat de droit public selon l'opinion de M. Laferrière qui l'appelle « contrat administratif ».

Toutes ces théories sont entachées d'une erreur initiale, c'est que le soi-disant patron du fonctionnaire : l'Etat, est un patron comparable à un patron ordinaire. Or, il n'en est rien, il en est totalement différent : c'est un patron revêtu d'une puissance particulière, la puissance publique,ce qui conduit à des conséquences essentielles pour nous : il y a toute une catégorie de rapports disciplinaires qui sont les plus importants, parce qu'ils constituent à proprement parler les rapports de service, dans lesquels le fonctionnaire n'est plus vis-à-vis de l'administration dans l'attitude d'une partie, mais dans celle d'un sujet ; de plus, le fonctionnaire est, vis-à-vis de sa fonction,dans une certaine situation qui est également disciplinaire ou statutaire, d'où l'on doit conclure que sa situation est dans son ensemble une variété de statut. De plus, si on examine le problème de plus près, on verra facilement qu'il n'y a pas là un contrat, mais une forme spéciale de réquisition ; il n'y a, en effet, ni acte librement discuté, ni consentement, échangés : la consistance de la fonction étant déterminée par des lois et des règlements, et la nomination étant un acte unilatéral de l'autorité administrative se présentant plus comme un ordre que comme une offre contractuelle.

Cependant, malgré tout, la limite n'est pas bien nette entre la situation juridique du fonctionnaire et celle de l'ouvrier ordinaire. Il y a en effet des entreprises privées où le personnel a droit lui aussi à des avantages comparables à ceux auxquels ont droit les fonctionnaires, à une retraite, et où l'avancement comme la discipline sont

soumis à des règles fixes. Et cependant ce personnel peut faire grève sans encourir de pénalités. En outre, s'il est juridiquement exact de dire que le lien qui unit le patron à l'ouvrier est contractuel, il n'y a là qu'une vérité juridique et l'acte intervenu entre un employeur et un employé n'a en réalité de contrat que le nom. Les deux parties là aussi sont-elles égales : nous nous contenterons de rappeler ce qu'Adam Smith disait du patron : il est à lui seul une coalition grâce à sa supériorité pécuniaire, économique, morale et sociale sur ses ouvriers. Il ne nous paraît pas enfin que l'on puisse dire que la loi de l'offre et de la demande n'influe pas sur la condition des fonctionnaires ; si l'Etat ne trouvait plus de candidats pour remplir ses fonctions, n'augmenterait-il pas les avantages attachés à ces fonctions ? C'est ainsi qu'il a augmenté, par la loi du 21 mars 1905, les avantages accordés aux engagés et rengagés militaires pour multiplier leur nombre ; et cette remarque s'appliquera spécialement à notre sujet avec plus de force encore puisque le gouvernement se montrera plus ou moins clément pour les grévistes selon qu'il pourra les remplacer plus ou moins facilement. Et n'est-ce pas là une des causes qui peut expliquer son humanité vraiment extraordinaire envers les postiers en 1909 ? Que serait-il devenu s'il en avait révoqué un grand nombre ? Dans cette administration, en effet, une certaine instruction, une certaine habileté acquise par une grande habitude sont absolument nécessaires.

Tout cela est fort exact, cependant nous croyons qu'il ne faut pas aller à l'extrême et dire avec M. Rolland que « la vérité c'est qu'entre la situation économique du fonctionnaire et celle de l'employé ou de l'ouvrier de l'indus-

trie privée il n'y a pas de différence (1) ». Il y a toujours cette grosse objection que le patron du fonctionnaire est revêtu de l'autorité publique, qu'il est une personne publique, que les fonctionnaires doivent toujours lui obéir quoi qu'il ordonne, et que s'ils désobéissaient il a des moyens d'action plus efficaces et plus vigoureux qu'un simple patron ; il reste toujours aussi que le fonctionnaire est placé dans une situation que la jurisprudence française a appelée avec justesse : « réglementaire » soumise à des lois et à des règlements spéciaux. Et il est impossible que cette situation juridique très spéciale ne déteigne pas sur sa situation économique.

Le seul motif plausible qu'on puisse donc avec raison invoquer en faveur de l'interdiction de la grève aux fonctionnaires consiste en ce qu'elle est contraire à la notion de discipline et de hiérarchie qui sert de base fondamentale à notre organisation de la fonction publique. C'est là l'argumentation de M. Larnaude. Le président du conseil s'en inspirait pour répondre aux instituteurs en 1907 : « Vous prenez place dans une société hiérarchisée. » Mais il importe de dissiper un malentendu et de bien préciser. Sous la constitution de pluviôse an VIII, l'organisation de la fonction publique reposait entièrement sur la hiérarchie et la discipline et pouvait se résumer dans ces deux mots : Concentration et centralisation. Dans ces conditions il est absolument certain que le droit de grève ne pouvait exister pour les fonctionnaires : — En est-il de même aujourd'hui où, comme le dit M. Paul Boncour, « nous marchons vers une décentralisation complète, un fédéralisme intégral à la fois corporatif et

(1) *Revue de droit public*, 1909, p. 297.

administratif (1)» et où l'on tend de plus en plus à faire prédominer chez les fonctionnaires l'idée d'agents techniques sur celle d'agents politiques, l'idée de collaboration des anciens dirigés avec les dirigeants sur celle de contrainte et d'autorité. M. Vaillant, à la séance du 8 mai 1907, nous préconisait « une société de producteurs autonomes où une administration, non plus liée au sol, mais professionnelle, une administration des choses... remplacera l'Etat, l'état des classes » (2).

Nous n'en sommes pas encore là, mais ce qu'il y a de vrai, c'est que les idées de discipline et de hiérarchie sont très fortement ébranlées aujourd'hui chez nous et qu'il est impossible de fonder sur ces stèles chancelantes l'édifice d'une argumentation sérieuse quelconque. M. Barthou le comprenait fort bien quand il écrivait dans « la *Petite Gironde* » : « Il faut vivre avec son temps et ne pas perpétuer dans les mœurs d'une démocratie le dogme d'un Etat souverain et infaillible dont les fonctionnaires seraient les esclaves résignés et muets. »

Dans ces conditions, interdire la grève pour ce motif serait insuffisant et bientôt inexact. On invoquerait ainsi deux idées qui n'existent plus aujourd'hui qu'à l'état de souvenir et qui ont servi à édifier les belles constructions d'un passé qui décidément n'est plus. Ce serait se condamner, par avance, à reconnaître le droit de grève au profit des agents des services publics lors de leur disparition, or c'est précisément ce que nous n'admettons pas.

En résumé, rien de ce que nous venons de dire ne peut nous apporter une solution ; ce n'est pas parce que les fonctionnaires ont une situation juridique différente de

(1) *Revue socialiste*, janvier 1906, p. 17 et s.
(2) *J. off.*, 9 mai 1907.

celle des ouvriers de droit commun, ce n'est pas parce que le fonctionnaire fait partie d'un corps hiérarchisé qu'il nous faut leur interdire la grève.

De plus, la grève des fonctionnaires est, en droit français, un fait non punissable, non réprimé pénalement, c'est-à-dire qu'aucun texte ne le vise particulièrement et ne peut l'atteindre directement. Alors il semblerait que, n'étant pas punissable, il n'est pas illicite, puisque rien jusqu'alors ne vient contredire sa légitimité et que bien au contraire l'absence de sanction semble la corroborer. C'est absolument faux ; nous verrons plus loin pourquoi ; mais, sans même entrer dans le domaine théorique et en nous servant simplement de ce que nous savons jusqu'alors, nous pouvons apporter plusieurs arguments assez sérieux en faveur de cette illégitimité de la grève.

D'abord, nous l'avons vu, le soi-disant droit de grève n'existe pas, aucun texte ne l'admet explicitement, pas même la loi de 1864.

Un autre argument est donné par M. Hauriou : la grève est contraire au droit, dit-il, car c'est la réapparition du droit de guerre privée, c'est un moyen de lutte « qui est anormal, exceptionnel, scandaleux, incompatible avec la donnée fondamentale de la paix du régime de l'Etat, qui est que nul ne se rend justice soi-même » (1). User de cette faculté, c'est revenir aux périodes antiques de la barbarie et de la force, c'est vouloir oublier la civilisation et le progrès. Et c'est justement cela qu'on ne doit pas permettre aujourd'hui ; l'homme qui vit dans la société actuelle ne peut pas, de sa propre volonté, agir comme le faisaient ses ancêtres ; il ne peut lui-même

(1) Note sous S. 1909. III. 146.

poursuivre de sa vengeance privée ceux qui ne lui plaisent pas ou ceux qui lui ont causé préjudice. Pour obtenir satisfaction, il trouve d'autres moyens : les lois et la justice. Or, en se mettant en grève, en usant de cette *ultima ratio*, ainsi appelée parce que c'est un pis-aller à défaut d'autres, il méconnaît sciemment ces lois et cette justice, il ne veut plus s'y soumettre, il se met donc ainsi en dehors de toute organisation sociale et politique ; c'est un heimatlos de la société ; or nous savons que les heimatlos sont considérés comme dangereux pour l'ordre public et sont traqués vigoureusement par toutes les législations. Il en sera de même ici, le gréviste deviendra un élément de trouble pour la paix nationale, pour la tranquillité publique : il sera un anachronisme nuisible qu'il faudra éliminer avec soin pour le bien-être de tous.

Nous ajouterons encore que la grève des fonctionnaires, à la différence de la grève des salariés de droit commun, ne peut trouver aucune raison pour sa justification (1). En effet, on justifie la grève ordinaire en disant que c'est pour les ouvriers le seul moyen de répondre aux lock-out et contregrève des patrons, que l'on ne peut empêcher. Or, il n'en est pas de même pour l'Etat ; ce patron est en effet désarmé devant ses ouvriers pour lesquels il ne saurait déclarer le lock-out ; car il faut que le service public ne cesse pas de fonctionner, avec régularité et continuité. Cette idée a été dégagée par M. Briand dans l'exposé des motifs d'un de ses projets.

De plus, la grève des fonctionnaires est inefficace parce qu'intolérable. Telle est la raison pour laquelle l'opinion publique tout entière du pays s'est émue et s'est soule-

(1) Conférence de M. Marlio, faite à Nancy à la Société industrielle de l'Est, le 22 octobre 1911.

vée contre les récentes grèves des agents des services publics : postiers et cheminots ; elle a ainsi obligé les pouvoirs publics à faire cesser, par tous les moyens dont ils disposaient, l'arrêt des services interrompus. Voilà la réaction sociale dont parle encore l'exposé des motifs de M. Briand.

Finalement la grève des fonctionnaires est donc bien illicite : parce qu'elle est contraire au droit, injustifiable et inefficace. Et les gouvernements, forts de cette illégitimité s'en s'ont servi, pour atteindre par des mesures disciplinaires les fonctionnaires en grève et pour les faire rentrer dans l'ordre. C'était là leur droit, c'était même là leur devoir.

§ 4. — Etat du droit public actuel sur les grèves des agents d'un service public concédé.

Nous devons soigneusement distinguer ces deux questions qu'on est tenté de confondre :

1° La grève des agents d'un service public concédé dans notre droit français est-elle punissable, autrement dit quel est l'état des textes sur la question?

2° Et la grève dans notre droit français est-elle illégitime, c'est-à-dire quel est l'état du droit public français sur la question ?

Est-elle punie? — Y a-t-il dans notre droit français actuel des textes qui répondent à notre question ?

A première vue deux séries de textes semblent devoir s'appliquer ici :

1° Les articles 123 et suite du Code pénal.

2° Les articles 430 et suite du même Code.

Les premiers punissent les coalitions de fonctionnaires, mais nous avons vu, à propos des services publics

non concédés, qu'ils ne pouvaient pas s'appliquer à la grève des agents d'un service non concédé et donc à plus forte raison à la grève des agents d'un service concédé.

Pour les articles 430 et suite, on peut hésiter davantage. L'article 430 punit « de la réclusion et d'une amende qui ne pourra excéder le quart des dommages-intérêts tous les individus chargés, comme membres des compagnies, ou individuellement, de fournitures, d'entreprises ou régies, pour le compte des armées de terre et de mer, qui, sans avoir été contraints par une force majeure, auront fait manquer le service dont ils sont chargés ».

L'article 431 punit des mêmes peines les agents des fournisseurs lorsque la cessation du service proviendra de leur fait.

L'article 432 punit les fonctionnaires de la peine des travaux forcés à temps quand ceux-ci auront aidé les coupables à faire manquer le service.

Enfin l'article 433 punit « de six mois au moins et de cinq ans au plus de prison et d'une amende qui ne pourra excéder le quart des dommages-intérêts ni être moindre de 100 francs ceux qui auront retardé la livraison et les travaux, ou qui auront fraudé sur la nature, la qualité ou la quantité des travaux ou main-d'œuvre ou des choses fournies ».

Au cours de la discussion au Sénat, en 1896, de la proposition Merlin et Cordelet, le ministre de la guerre, M. Cavaignac, et un sénateur, M. Bernard, soutinrent que ces dispositions suffisaient à réprimer les grèves des agents des Compagnies de chemins de fer, ces dernières se trouvant en effet constamment chargées en fait des transports pour le compte des armées de terre et de mer.

C'est ainsi que M. Cavaignac, dans la séance du 4 fé-

vrier 1896 (1) : « Dans l'article 431, dit-il, il s'agit des agents mêmes de l'entrepreneur, et non de la collectivité des entrepreneurs visés par l'article précédent. En conséquence, je considère que dans l'état actuel de la législation nous sommes très suffisamment armés pour faire face à toutes les éventualités qui peuvent se présenter. »

M. Bernard, le 14 février 1896 (2), niant la thèse de M. Trarieux ainsi que les affirmations de la lettre du général Mercier, déclara que les dispositions des articles 430 et suivants étaient applicables en tout temps.

Cette idée d'utiliser les articles 430 et suivants dans notre sujet ne peut pas être admise. Pour le démontrer nous n'avons besoin que de citer la réponse de M. Trarieux à l'affirmation du ministre M. Cavaignac (3).

Il produit d'abord une lettre du général Mercier : « Si la législation existante permet de réprimer une suspension de service sur les voies ferrées, soit en temps de guerre, soit au cours de l'exécution de transports offensifs, elle ne semble donner aucun moyen de prévenir l'organisation et la déclaration d'une grève en temps de paix. Or, au point de vue militaire, cette éventualité est des plus dangereuses. » Et il continue : « En pleine paix vous n'avez aucun moyen légal d'étouffer une grève, Monsieur le ministre, et comme vous reconnaissez, en pleine paix, que la grève est un danger immense, un texte nouveau vous est nécessaire pour vous permettre de nous protéger. »

Dans la séance du 14 février 1896 (4), M. Trarieux al-

(1) *J. off.*, 1896, *Déb. parl.*, Sénat, p. 61.
(2) *J. off.*, 1896, *Déb. parl.*, Sénat, p. 120.
(3) *J. off.*, 1896, *Déb. parl.*, Sénat, p. 61.
(4) *J. off.*, 1896, *Déb. parl.*, Sénat, p. 121.

lait plus loin encore. « La loi pénale ne vise que des faits spéciaux ; en effet, les articles 430 et 433 prévoient des inexécutions d'engagements s'appliquant à des fournitures d'intérêt public, à des transports, à des entreprises de régie, etc..., pour le compte des armées de terre et de mer. Et l'article 433 définit fort bien le délit et son objet ; pour que l'article soit applicable en temps de paix, il faut qu'il y ait des transports militaires en cours et que ces transports soient abandonnés par les équipes d'ouvriers qui les accompagnent. C'est le fait d'abandon du transport dont on est chargé qui constitue le délit. Or des transports de ce genre n'ont pas lieu à tout instant, il s'écoule de longues périodes durant lesquelles il ne s'en effectuera point sur nos lignes de chemins de fer, et si pendant ce temps une grève venait à se déclarer, il n'y aurait aucun moyen d'y porter remède. » — De même dans le discours de M. Demole à la séance du 4 février 1896 (1), on trouve ce passage : « A coup sûr, les articles 430, 431, 432 du Code pénal de 1810 n'ont pas eu en vue les cas de grève. D'un autre côté, ces trois articles sont placés sous la rubrique « délits de fournisseurs ». Il s'agit de réquisitions que l'Etat peut adresser aux Compagnies de chemins de fer pour la fourniture des transports, et alors dans ces articles la loi édicte des peines contre les fournisseurs qui se refusent à exécuter des transports et contre le personnel de ces fournisseurs de qui le refus émanerait. Mais venir nous dire qu'à ce moment, à supposer qu'une grève soit déclarée, Monsieur le ministre de la guerre aurait une arme quelconque dans la loi pour faire respecter les nécessités de la défense de la patrie, je dis que c'est une erreur. »

(1) *J. off.*, 1896, *Déb. parl.*, Sénat, p. 67.

En résumé donc, les articles 430 à 433 ne peuvent s'appliquer ici parce que :

1° Ils ne s'appliqueraient que dans certains cas particuliers : dans l'hypothèse où une grève des agents d'un concessionnaire fait manquer ou retarde des livraisons de fournitures, des transports ou des travaux faits pour le compte des armées de terre ou de mer. Ils ne concernent donc que les grèves qui ont cet effet.

2° Il peut arriver de plus qu'une grève du personnel des Compagnies éclate sans qu'aucun transport pour le compte des armées de terre et de mer reste en souffrance d'où alors nos articles ne s'appliqueront plus.

3° Enfin ces articles visent seulement le cas de guerre ou de période de transports militaires intensifs et seulement la grève des agents des Compagnies. Ils ne sont donc pas suffisants pour réprimer toutes les grèves du personnel des services concédés ; et depuis 1896 on n'a jamais essayé de les utiliser dans ce but, même pas pour fonder les poursuites criminelles, les auteurs de droit pénal (1) n'envisagent du reste nullement cette hypothèse de la grève du personnel des services concédés.

Donc aucun texte ne sanctionne, dans le droit français actuel, la grève des agents des services publics concédés.

La grève est-elle légitime ? — Posons-nous alors la même question que pour les services publics non concédés ; puisqu'elle n'est pas punie, en résulte-t-il qu'elle est légitime ? Nous répondrons là encore non pour les mêmes raisons, parce que d'abord elle ne correspond pas à un droit, et parce qu'ensuite elle est contraire au droit, injustifiable et inefficace.

(1) Garraud, *Droit pénal français*, 1894, t. V, p. 564 à 570 ; Chauveau, *Théorie du Code pénal*, 1888, t. VI, p. 57 ; F. Hélie, *Traité d'instruction criminelle*, t. III, p. 143.

Cette remarque a permis aux gouvernants de pouvoir atteindre ces grèves et de n'être pas désarmés contre elles. Là encore c'était leur droit, là encore c'était leur devoir.

La grève peut-elle alors être réprimée civilement ? — Dès le début les Compagnies prononcèrent des révocations qui, en elles-mêmes, sont très légitimes. L'article 1780, modifié par la loi du 27 décembre 1890, s'applique complètement ici, chaque partie peut mettre fin au contrat de louage de services à durée indéterminée en donnant congé à l'autre, sauf à respecter les délais d'usage, s'il en existe, et à encourir une condamnation à des dommages-intérêts pour exercice abusif du droit de congé (1). Par ailleurs, dans l'état actuel de la doctrine et de la jurisprudence, la partie qui donne congé peut se dispenser d'observer les délais d'usage ou ceux stipulés au contrat pour des motifs graves dont le juge est appréciateur souverain.

Ici la grève constituait un motif suffisamment grave pour que les révocations fussent prononcées contre les grévistes. M. Puech le dit très explicitement : « Vis-à-vis des Compagnies il n'est pas douteux que les employés de la voie ferrée ont encouru soit des dommages-intérêts, soit des révocations (2). » Et M. Briand aussi : « A défaut du délit pénal, il peut y avoir un délit civil résultant de la méconnaissance grave et dommageable des obligations contractuelles (3). »

Enfin, ici aussi les révocations représentent beaucoup plus des mesures disciplinaires qu'un renvoi proprement

(1) Pic, *Traité de législation industrielle*, p. 920.
(2) *J. off.*, 1910. *Déb. parl.*, Chambre, p. 2632.
(3) *J. off.*, 1910. *Déb. parl.*, Chambre, p. 3106.

dit. Du reste nous nous sommes déjà expliqué sur tous ces points : nous devons admettre que dans les services publics la grève rompt le contrat de travail ou plutôt le lien entre le concessionnaire et les agents du service concédé. D'où possibilité pour les Compagnies de demander des dommages-intérêts à leurs agents ayant suspendu leur travail et liberté complète pour elles de réintégrer ou non les grévistes (1).

C'est tout ce que nous pouvons dire :

En résumé, rien dans les textes pour interdire la grève de fonctionnaires, rien dans les textes pour la punir.

C'est tout au plus si, dans les services concédés, les concessionnaires peuvent invoquer une sanction civile contre leur personnel qui aurait cessé le travail.

Que c'est peu ! Et que c'est insuffisant pour arriver à la réforme radicale qui s'impose de par les principes généraux de notre droit public : disparition de la grève, mais disparition qui ne serait complète et utile que si elle était volontaire et facultative de la part des fonctionnaires, avec garantie de la part des gouvernants.

Conclusion

Il reste qu'à l'heure actuelle le soi-disant droit de grève n'est inscrit nulle part dans la loi, que ce droit spécial n'existe donc pas, mais qu'il y a seulement une loi supprimant les pénalités contre les coalitions, ce qui n'est pas la même chose.

Néanmoins, si ce prétendu droit n'a de juridique que le nom, il existe cependant en fait, et l'on voit chaque jour des grèves d'ouvriers et de fonctionnaires dans tous les

(1) *J. off.*, 1911. *Déb. parl.*, Chambre, p. 2116.

pays et dans toutes les entreprises privées ou publiques. C'est peut-être aujourd'hui la faculté que tous les salariés considèrent comme la plus indispensable, si bien que de tolérance elle est devenue dans leurs esprits le droit le plus acquis et le plus juste qu'il soit. Et c'est de cette dernière aussi qu'ils usent, ou plutôt qu'ils abusent le plus.

Il y a donc ici une contradiction flagrante entre le fait et le droit que Proudhon se plaisait déjà à remarquer et qui lui était chère comme argument de sa doctrine : « Elle consiste, dit-il, en ce que, d'un côté en se plaçant au point de vue de l'anarchie et du droit économique préconisé par l'école, revendiqué par la bourgeoisie haute et moyenne et, tacitement du moins, reconnue par le législateur, les coalitions, les grèves, les accaparements, les monopoles sont libres et de droit ; — d'autre part, en se plaçant au point de vue de la solidarité sociale et de la justice, que nul ne saurait méconnaître, les mêmes coalitions, grèves, accaparements, machinations pour la hausse et la baisse sont illicites de leur nature et doivent être réprimés (1). »

Oui, tout cela est bien exact, économiquement les grèves doivent exister dans l'état actuel, elles sont une application de la liberté individuelle que personne ne pourrait songer à interdire sous peine de porter atteinte à la dignité humaine sous sa forme la plus grave ; et les intéressés ne se font pas faute de le proclamer.

Mais juridiquement faut-il l'admettre ? Non certes, car d'abord le droit ne peut pas se concilier avec la force, et nous savons que le prétendu droit de grève n'est qu'un

(1) Gide, *Le droit de grève*, p. 11, note.

moyen brutal et violent pour arriver à ses fins, c'est-à-dire, comme l'a si bien exprimé M. Hauriou, le droit de guerre privée qui réapparaît (1) : « La coalition et la grève signifient la lutte des classes ; elles signifient qu'une partie de la nation se dresse contre l'autre et ne reconnaît plus ni ses lois ni sa justice ; la classe prolétaire répudie la justice de l'état bourgeois, elle entend se rendre justice elle-même par l'action directe et, par là, se pose en souveraine. »

L'Etat devant, aujourd'hui, assurer le service du droit, logiquement le droit de grève doit disparaître. Et, nous le répétons donc, la grève est un fait et ne peut être un droit : c'est pourquoi la loi a bien fait de n'en pas parler.

Il faut s'efforcer de faire cesser cette contradiction et cette incohérence. Pour cela il n'y a qu'un seul moyen, faire disparaître le fait de grève en l'interdisant très fortement. Mais cette disparition, cette interdiction, si elle est rationnelle, ce qu'il nous faudra voir, ne causera-t-elle pas un trop grand préjudice aux intéressés, et ne vaudrait-il pas mieux s'efforcer au contraire, pour le faire disparaître, de le rendre sans cause, c'est-à-dire sans excuse, en le remplaçant par autre chose qui permette aux salariés d'arriver au même but. Bien certainement, car sans entrer dans des développements que nous rencontrerons plus loin, l'interdiction pure et simple de la grève ne nous semble pas devoir être bien efficace si elle est forcée et de plus paraît assez contraire à la tendance démocratique actuelle. C'est tout cela, ce sont toutes les réformes à faire sur la question que nous nous proposons d'étudier dans notre deuxième partie.

(1) S. 1909. III. 146.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

PEUT-ON ADMETTRE LA GRÈVE DANS LES SERVICES PUBLICS ?

Nous venons de voir que les textes étaient muets sur la question du soi-disant droit de grève, et que cependant dans la pratique on usait très fréquemment de ce moyen de contrainte. Nous devons donc nous demander si, en toute impartialité et en toute justice, on peut admettre la grève dans les services publics.

Il faut bien comprendre d'abord que les grèves sont des mouvements inévitables, constitutifs du régime économique. Elles éclatent parce que des intérêts tout à fait essentiels sont lésés. Elles sont même nécessaires parce que le seul moyen qu'aient les ouvriers de faire triompher leur volonté c'est d'arrêter leurs mains. Or les ouvriers et employés de l'Etat, travaillant d'une façon sensiblement analogue à celle des ouvriers et employés de l'industrie privée, ont été suggestionnés par les grèves de ces derniers, et comme ils ont vu que grâce à ce moyen ceux-ci arrivaient à leurs fins, ils ont voulu en faire autant ; car nous avons vu que leur situation matérielle n'était pas meilleure, peut-être, même pire que

celle des salariés ordinaires et qu'ils avaient bien des sujets de mécontentement dus à la mauvaise volonté du gouvernement et du Parlement, et à l'effrayant développement du favoritisme électoral. Or les fonctionnaires n'ont pour arriver à faire disparaître ces vices inhérents au régime politique actuel, qu'un moyen : la grève, puisque leurs réclamations, leurs vœux, leurs décisions n'avaient jamais pu obtenir ce résultat. Faudra-t-il donc s'étonner que devant l'échec complet de ces moyens pacifiques, ils aient serré les poings en usant de moyens plus énergiques : du moyen un peu rude de l'action personnelle qui réussit si bien aux ouvriers et aux employés de l'industrie privée ? Car l'Etat est comme le patron, il ne renonce à ses privilèges que lorsqu'il y est contraint.

Mais, pourrait-on objecter, n'avaient-ils pas d'autres moyens ? Non. Prenons comme exemple la grève des agents de police de Lyon. Ils commencent par user des voies pacifiques : ils demandent une audience au préfet du Rhône pour s'expliquer. Le préfet répond en révoquant un certain nombre d'agents. — La grève n'est-elle même pas aussi le plus souvent le seul moyen de sortir du désordre qui est le fait du supérieur, ces grèves étant souvent le résultat d'une maladresse commise par des administrateurs ? « La faute initiale de la grève des agents de police de Lyon, répondit M. Augagneur, n'est-elle pas à ceux qui ont créé le déficit de la caisse des retraites et à ceux qui, au lieu d'aplanir le conflit, ont agi par violence. Les agents avaient présenté des observations et on n'en avait pas tenu compte. Ils avaient demandé à assurer le service intérieur et on les a rejetés hors des postes. La moitié de la grève est le fait des agents, mais l'autre moitié est le fait de la préfecture. Voilà la vérité. » Ces

agents s'étaient en effet mis en grève parce que le préfet refusait d'écouter leurs doléances. Ne faut-il pas se demander si le ministre se serait déclaré si empressé à chercher une solution sans la grève ? On pourrait moins en douter que M. Augagneur fait connaître qu'il avait adressé trois lettres au préfet, restées toutes trois sans réponse (1).

Il en a été de même pour les postiers qui firent grève à la suite de vaines réclamations dirigées contre les circulaires de M. Simyan ; et pour les cheminots qui cessèrent le travail après des pourparlers sans résultat relatifs à une amélioration de leur situation.

Mais n'y a-t-il jamais de grève sans cause sérieuse ? Si les fonctionnaires sûrs de faire grève sans risques, multipliaient à l'infini ces interruptions de services ? pour des vétilles, par forfanterie, à jet continu ? Ce danger n'est nullement à craindre. La grève par plaisir nous paraît chimérique. Comme on l'a fort bien dit, c'est une arme à deux tranchants, qui apporte avec elle bien des maux. De plus il y a un obstacle que nous tenons pour essentiel et qui les ferait vite avorter : c'est l'opinion publique. On a pu se rendre compte, dans la grève des cheminots et des postiers, de la façon énergique dont elle a combattu la cessation de travail.

On peut alors dire, si les fonctionnaires ne sont pas contents de leur sort, qu'ils démissionnent. Mais ce n'est pas en s'en allant qu'ils amélioreront les conditions de leur travail, c'est en restant au contraire, et en marquant une énergie réformatrice qui ne devra pas, à l'occasion, hésiter devant le sacrifice d'une grève. De plus, en admet-

(1) M. Leroy, p. 298.

tant qu'ils quittent les fonctions publiques, il n'est pas aisé de changer de profession, surtout à notre époque d'encombrement général, et le fonctionnaire peut n'avoir ni l'aptitude, ni l'âge nécessaires à son nouveau métier.

Toujours est-il qu'il reste que dans certains cas la grève de fonctionnaires est nécessaire, même indispensable, elle peut donc jusqu'à un certain point se justifier. C'est, comme la guerre, un mal nécessaire. Il convient donc, si on veut la faire disparaître des mœurs ou l'interdire, de garantir aux salariés de l'Etat la réalisation de leurs justes revendications et l'amélioration de leur sort. C'est alors seulement qu'on pourra prohiber dans un texte légal toute cessation de travail de la part des fonctionnaires, et du reste cette prohibition deviendra inutile, aucun d'eux ne songera à se mettre en grève.

Mais, malgré tout cela, il faut bien le comprendre, malgré la légitimation de la grève dans certains cas, il ne viendra à l'idée de personne de conseiller aux fonctionnaires de faire de la grève l'arme normale de leurs revendications. S'ils y recourent, c'est par suite de la nécessité, c'est jusqu'alors un pis aller. Il faut en conclure que le droit de grève des fonctionnaires n'est pas un principe, ni même un droit, comme nous le verrons; c'est un fait et un fait bien redoutable. Dans quelle situation se trouverait l'Etat si son armée de plus de 800 000 fonctionnaires arrêtait son travail? Il aura beau le leur défendre, quelle sanction serait assez forte pour les en empêcher? C'est donc à l'Etat, par de sages réformes et d'habiles concessions, à ne pas exaspérer ses salariés, car les grèves comportent généralement les plus grandes privations et les plus grandes souffrances pour la nation tout entière, si bien qu'on peut dire avec M. Hauriou :

« La grève est une rupture de la paix sociale (1). » Et tout dernièrement, M. Augagneur, ministre des travaux publics, s'écriait, le 27 août 1911, dans un discours d'inauguration à Lyon : « La grève c'est un fait, ce n'est pas un droit ; c'est le plus souvent un malheur, quelque chose comme une guerre ou une catastrophe atmosphérique (2). »

Telle est la situation économique.

Quelle est alors la situation juridique ?

Aujourd'hui, depuis la loi du 25 mai 1864, les ouvriers et employés des industries privées peuvent s'entendre pour suspendre leur travail sans s'exposer à des pénalités. C'est au patron et aux ouvriers à régler entre eux les points qui les divisent. Le gouvernement n'a à intervenir ni dans l'intérêt du patron, ni dans l'intérêt des ouvriers. La seule chose qu'aient à faire les gouvernants et qui ressort de leur mission générale de tout gouvernant dans tout pays, c'est de maintenir l'ordre et la liberté du travail, c'est-à-dire la balance égale entre les deux parties. Les atteintes à la liberté du travail sont en effet réprimées par les articles 414 et 415 du Code pénal. Mais ces articles ne sont applicables que dans certains cas très spéciaux. Il faut en effet, d'une part, qu'il y ait eu violences, voies de fait, menaces ou manœuvres frauduleuses ; et, d'autre part, que ces actes aient eu pour but de porter atteinte au libre exercice de l'industrie ou du travail en amenant ou en maintenant, en tentant d'amener ou de maintenir une cessation concertée de travail. Ceci est presque universellement admis par les au-

(1) Note sous arrêt rapporté, S. 1909. III. 146.

(2) Le *Matin* du 28 août 1911.

teurs (1). Ce qui est plus douteux, c'est de savoir si la grève rompt ou suspend le contrat de travail. La jurisprudence admet la rupture. Nous, avec la doctrine, nous penchons pour la simple suspension.

Mais, s'agissant des fonctionnaires, leur situation est fort différente. Il est à peu près certain que le fait de grève de leur part ne tombe ni sous le coup de l'article 123 et suite du Code pénal, ni sous le coup d'aucune autre disposition pénale. Alors voici la question qui se pose : Va-t-on les traiter comme les ouvriers et salariés d'une industrie privée, c'est-à-dire que le gouvernement n'aura pas à intervenir, tout au plus pourra-t-on dire qu'il sera libre de remplacer le personnel en grève et de demander des dommages-intérêts aux grévistes en cas de grève sans préavis comme le veut la jurisprudence ? Ou bien va-t-on au contraire les traiter différemment en considérant la grève comme illicite et en faisant intervenir le gouvernement pour assurer le fonctionnement du service? Telle est la question qui se pose et qu'il nous faut résoudre. Car, quoi qu'on en ait dit, nous ne pouvons admettre qu'il faille permettre les grèves parce qu'elles ne sont pas un droit, mais un fait ; un tel raisonnement conduirait à reconnaître aux conscrits le droit de refuser le service militaire et aux contribuables celui de refuser le devoir fiscal, parce que là aussi on se trouverait en présence non d'un droit, mais d'un fait. D'ailleurs, si la grève est indépendante de l'idée de droit, au nom de quel autre droit prétend-on empêcher le gouvernement d'arrêter, de combattre une grève par tous les moyens en son pouvoir ? Aussi il ne faut pas nous en tenir là.

(1) Pic, p. 215.

Nous devons de suite répondre sans l'ombre d'une hésitation ; non, les fonctionnaires ne doivent pas avoir le droit de grève et, s'ils s'en servent, c'est qu'ils outrepassent leurs droits sans s'inquiéter si oui ou non ils ont une excuse juridique pour les absoudre. C'est qu'en effet les fonctionnaires sont, quoi qu'on en dise, dans une situation bien différente de celle des ouvriers et des salariés ordinaires.

Tout d'abord leurs services ne sont pas, comme ceux des ouvriers, de droit privé, mais d'intérêt général ; et il est une règle, qui aujourd'hui, domine tout le droit public, toute la morale politique actuelle (1), c'est que l'intérêt général doit toujours et partout l'emporter sur l'intérêt privé, c'est que l'intérêt de quelques classes particulières de la nation doit s'effacer devant l'intérêt de la nation tout entière. Or que fait le fonctionnaire qui se met en grève ? Il veut faire triompher sa volonté particulière, c'est-à-dire qu'il n'a en vue que son bien-être à lui, et il ne pense pas qu'en agissant ainsi, par sa cessation de travail, il fait souffrir tous les membres de sa nation. Or raisonnablement est-il permis que, pour quelques revendications, souvent futiles, mal acceptées, de quelques citoyens, tous leurs concitoyens du pays en ressentent le contre-coup de la façon la plus brutale et la plus redoutable qu'il soit possible : par l'arrêt de la vie nationale. M. Maginot, le rapporteur de la commission d'administration générale chargée de préparer un projet de statut, disait dans une conférence à la jeunesse

(1) Et même la morale du christianisme et du néo-christianisme à la Rousseau (l'*Opinion* du 4 nov. 1911). On la trouve aussi dans les programmes de morale primaire.

républicaine du IIe arrondissement de Paris : « L'intérêt du pays avant tout. »

Mais cette raison ne suffirait pas à elle seule pour justifier de l'interdiction de la grève, et les fonctionnaires ne seraient pas satisfaits et pourraient dire qu'alors il faut qu'ils se laissent croupir dans une situation déplorable, que l'intérêt général c'est très beau, mais que ce n'est qu'un vain mot, qu'ils n'ont rien à faire pour les autres puisque ces autres ne font rien pour eux, et qu'ils ont assez d'être les boucs émissaires de leurs compatriotes.

Il nous faut trouver une autre raison moins vague et moins théorique qui s'applique spécialement au cas qui nous occupe. Elle résulte, comme le dit M. Berthélemy (1), « de ce que les conditions d'existence des services dont l'ensemble constitue l'Etat sont exclusives du droit de grève pour les fonctionnaires chargés d'assurer ces services ». Les fonctionnaires sont les employés d'un service public. Or qu'est-ce qu'un service public ? Comme son nom l'indique, c'est un service créé et organisé dans l'intérêt du public, et la situation du personnel est dominée par cette idée ; de sorte que le service doit fonctionner au mieux de l'intérêt du public, c'est-à-dire sans heurts ni arrêts et n'avoir en vue que l'intérêt du public. C'est uniquement pour le public qu'existe le service public, et c'est uniquement à cause de lui qu'il a été organisé ; ce n'est donc pas tant à la situation des agents qu'il faut songer qu'à celle des administrés. Si ce service est public, c'est-à-dire si ce sont les gouvernants qui se sont chargés de son fonctionnement, c'est parce que ce service

(1) Conférence portée dans le livre de Gide : *Le droit de grève*, p. 44.

devait fonctionner, qu'on ne pouvait pas s'en passer, et que l'initiative privée n'y pouvait pas suffire. Il suit de là, comme l'a dit si bien M. Berthélemy, une sorte de monopole au profit des gouvernants, et l'on comprendra alors la gravité que peuvent avoir les grèves dans ces circonstances. — Il suit de là aussi que les gouvernants doivent bien gérer le service public au mieux des intérêts des particuliers.— Il s'ensuit enfin que ceux qui administrent, qu'ils soient des subordonnés ou des collaborateurs des dirigeants, sont tenus de la même obligation (1).

Voilà précisément la raison en vertu de laquelle une grève des services publics ne se peut concevoir. Car se mettre en grève est parfaitement contradictoire avec la raison d'être de la mainmise sur les services publics des gouvernants et des administrateurs : assurer la marche continue de certains services d'intérêt général. Même si les services publics étaient gérés par les fonctionnaires eux-mêmes, l'intérêt du public devrait toujours prévaloir avant tout, parce qu'il serait la seule raison d'être de ces services ; bien plus, on devrait le leur permettre encore moins, l'obligation de gérer les services publics pesant alors sur eux comme elle pèse maintenant sur les gouvernants.

M. Berthélemy disait : « L'intérêt du public dont l'Etat a principalement la garde, exige qu'on ne remette pas à des groupes autonomes, indisciplinés, le soin d'assurer le fonctionnement des services publics au lieu d'en charger des corps dociles et hiérarchiques (2). »

Nous ne pourrions rien faire de mieux que de citer les

(1) M Rolland, *Revue de droit public*, 1909, p. 299.

(2) La crise du fonctionnarisme, dans la revue *Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale* de juin 1906, p. 164.

admirables pages de M. Chardon sur notre question : « Toute grève dans un service public quelconque, concédé ou non concédé, est absolument inadmissible parce qu'elle est en contradiction avec la notion même de service public. La nation érige en services publics certains services, pourquoi ? Parce qu'elle les considère comme indispensables à la vie de chaque citoyen ; parce qu'elle considère que son devoir absolu est de procurer aux hommes réunis en nation certains instruments nécessaires de vie et de progrès. C'est pourquoi elle ne peut admettre un seul instant que ces services soient abandonnés. Les agents qui entrent dans les services publics, ne sont en aucune manière les salariés d'un patron.... Non, c'est en vertu d'une notion plus lente, plus humaine, plus sociale, c'est parce qu'il faut que la nation assure à tout prix la vie de ceux qui la composent. Les agents des services publics sont liés au service public qu'ils ont librement accepté comme le soldat et le juré sont liés au service qui leur est imposé par la nation, pour la conservation de l'existence sociale (1). »

C'est qu'en effet des services comme ceux de la défense nationale, ou ceux de la poste, ou ceux des transports, ou ceux de la police, sont condition de la vie quotidienne ; ce sont eux qui, selon le mot de Thucydide : « permettent à chacun de faire tranquillement ses affaires (2). »

Nous avons ici un service grevé d'une idée d'affectation : l'intérêt du public, et cette idée d'affectation entraînera des conséquences importantes pour notre sujet par suite de ce principe que tout ce qui ne se rapporte pas à cette affectation : l'intérêt du public, doit être per-

(1) Chardon, *Le pouvoir administratif*, p. 205 à 207.
(2) Hauriou, *Principes de droit public*, p. 478.

mis, et tout ce qui y porte atteinte même très légèrement doit être interdit. Ainsi :

Tout particulier peut user du service public en se conformant aux dispositions légales qui le créent et l'organisent ; s'il manifeste une volonté juridique dont l'objet et le but sont conformes à la loi du service, il fait naître à son profit une certaine situation juridique.

Tout acte ou toute abstention qui entraîne un fonctionnement irrégulier du service public, est une violation de la loi organique du service : suivant les cas et la nature de l'acte, le particulier peut provoquer une répression, obtenir une réparation, faire prononcer une annulation, conformément aux règles de procédure suivies à l'époque et dans les pays considérés (1). Naturellement la grève est comprise dans ces actes prohibés. Cela s'explique très bien : l'individu du service public a l'obligation de gérer le service tel qu'il est réglé par l'autorité compétente, et cette autorité a le pouvoir et le devoir de régler ce service non pas dans l'intérêt des agents, mais dans l'intérêt du public (2).

Tous les auteurs de droit public, toute la jurisprudence sont unanimes à déclarer illicite la grève des fonctionnaires. Ainsi M. Hauriou (3), M. Jèze, M. Berthélemy (4), M. Chardon, M. Rolland, M. Duguit. M. Pelletan lui-même s'écrie : « Je suis de ceux qui pensent que le personnel des chemins de fer ne doit pas se servir du droit de grève. Légalement il est à peu près impossible de le

(1) Duguit, *Revue de droit public*, 1907, p. 420 ; Ib. Duguit, *Le droit individuel et social*, p. 138.

(2) Note Jèze sous arrêt rapp. dans *Revue de droit public*, 1909, p. 499.

(3) Note sous : S. 1909. III. 145.

(4) Gide, *Le droit de grève.*

lui refuser : en fait, l'exercice de ce droit compromet si gravement l'existence quotidienne du pays que l'immense majorité de la nation condamnera toujours les grèves des voies ferrées (1). » M. Demartial est dans le même sens : « Quand une industrie nécessaire à la vie quotidienne de la nation est monopolisée, la grève y est inadmissible, parce qu'alors les idées de grève et de monopole hurlent d'être accouplées, et qu'elles ne pourraient l'être sans engendrer une véritable tyrannie (2). » M. Maginot, le rapporteur du projet de statut des fonctionnaires, insiste sur cette idée qu'au nombre des dispositions restrictives du statut, il faut faire figurer l'interdiction pour tous les fonctionnaires de déserter, en faisant la grève, le service auquel ils sont attachés (3). Enfin M. Augagneur, ministre des travaux publics, dans son discours de Lyon, affirmait : « Mais si, en théorie, nul ne peut empêcher un homme qui travaille de chômer, en pratique je déclare que les fonctionnaires des services publics et de l'Etat ne peuvent pas avoir le droit moral de quitter leurs services (4). »

Nous croyons que pour résumer la question, et pour achever de l'éclaircir, nous devons nous reporter à l'exposé des motifs du projet sur le statut et la procédure de conciliation et d'arbitrage déposé par le ministère Briand et relatif aux grèves dans le service public des chemins de fer, mais qui a un caractère général pour tous les services publics dans la partie qui nous occupe. L'i-

(1) Le *Matin*, du 21 avril 1911.

(2) Le *Matin*, du 1er juillet 1910.

(3) Le *Journal*, du 24 février 1911 et du 31 mars 1911.

(4) Le *Matin*, du 28 août 1911. — Cf. la réponse de M. Augagneur à M. Colly le 29 décembre 1911 à la Chambre, *J. off.*, 1911, *Déb. parl.*, Chambre, p. 4454.

dée dominante est facile à dégager : dans les services publics dont la continuité importe essentiellement à la vie collective en raison même de la nature du service, la grève est un acte tout à fait inefficace et illicite qu'il convient de prévenir et d'empêcher. Peu importe d'ailleurs que le service soit concédé, toute grève est un acte à la fois illicite et inefficace.

La grève est un acte illicite d'abord parce que « l'agent ou l'ouvrier du service public ne se borne pas, par la grève, à se croiser les bras, à « devenir formidable en restant immobile », suivant le mot souvent cité de Mirabeau, ou encore à rendre improductifs les outils, les instruments appartenant soit à lui-même, soit à un chef d'industrie privée, à un patron contre lequel il entre en lutte. Tournant au profit de ses intérêts particuliers de producteur la puissance d'une fonction ou d'un monopole constitué dans l'intérêt général de la collectivité des citoyens et des consommateurs, il prend en quelque sorte en gage, par l'arrêt du service, tantôt la fonction publique dont il est investi, tantôt l'outillage public et le domaine public affectés au service dans lequel il est employé. Il usurpe ainsi sur la fonction publique, sur le domaine et l'outillage publics, dont on doit dire ce que l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme proclame au sujet de la force publique, à savoir qu'ils sont institués pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux à qui ils sont confiés. »

C'est un acte illicite, ensuite, parce que les procédés de lock-out ou contre grève ne se peuvent imaginer à cause que « dans les industries publiques, la production ne peut s'arrêter, le caractère même du service s'opposant à son interruption ».

C'est enfin un acte inefficace à cause « de la réaction sociale qui se manifeste alors et oblige les pouvoirs publics à rétablir, par tous les moyens dont ils disposent, le service interrompu ».

M. Berthélemy apporte encore un argument original pour l'interdiction de la grève : « Il y a incompatibilité radicale entre la notion de service et la notion de la grève par suite de la notion et du rôle social du droit de grève. La grève est un moyen de contrainte employé par le travailleur contre l'exploitant. Quand il s'agit de fonctionnaires publics, contre qui peut-il être question pour eux de se coaliser, et contre quoi ? Qui est leur patron ? Les chefs ? Ordinairement ils n'y peuvent rien. Les fonctionnaires se plaignent-ils de l'Etat, mais l'Etat ce n'est personne ! En définitive c'est au législateur que leur plainte s'adresse. On en veut au législateur ; on compte sur l'opinion publique pour le contraindre à céder aux fonctionnaires en grève afin d'arrêter le moins longtemps possible l'exécution des services dont on ne peut se passer. User de violence pour intimider le législateur, c'est accomplir un acte révolutionnaire, ce n'est pas exercer un droit (1). »

Cela revient toujours à notre principe : la grève des fonctionnaires est un fait illicite, ce n'est pas un droit.

Cependant on a fait bien des objections à cette thèse de l'illicité de la grève basée sur la notion d'intérêt général attachée au service public. On lui a d'abord fait l'objection la plus naturelle, qui vient de suite à l'esprit et qui a trouvé son écho chez M. Lagardelle : « Je sais, dit-il, qu'on invoque contre vous l'intérêt général. La

(1) Dans le livre de Gide, *Le droit de grève*, p. 49.

nation est, paraît-il, plus spécialement intéressée à vous exploiter! L'importance de votre service vous crée un droit d'aînesse à la servitude. C'est le cas de dire que noblesse oblige... Mais alors, sans compter que je ne vois pas comment l'intérêt de la patrie nécessite pour vous un surcroît d'écrasement, n'oubliez pas que c'est là l'argument habituel des capitalistes... A votre tour vous répondrez que l'Etat de vos maîtres n'est pas le vôtre, que vos intérêts sont contraires aux siens, que votre dignité d'homme prime tout dans la vie (1). »

Deux objections résultent de ce passage :

1° D'abord que les fonctionnaires sont sacrifiés à l'intérêt général.

2° Ensuite que l'argument pour l'interdiction de la grève : la notion de service public, l'intérêt général, est l'argument des capitalistes et que cet intérêt général signifie au fond l'intérêt des capitalistes.

Nous avons déjà répondu à la première objection en disant que l'Etat, en supprimant le droit de grève pour ses agents, devra leur donner des compensations appréciables et même qu'il ne devra leur interdire la cessation concertée de travail qu'après leur avoir donné des garanties leur permettant d'arriver aux mêmes résultats.

D'autre part, nous répondrons à la seconde objection que l'intérêt général n'est pas seulement l'intérêt des capitalistes, mais aussi l'intérêt des grévistes eux-mêmes. Ceux qui arrêtent leurs bras, nuisent évidemment aux capitalistes, mais se nuisent en même temps à eux-mêmes ; en effet, ils arrêtent les services importants, même indispensables à l'Etat, par là ils arrêtent la vie natio-

(1) *Le socialisme ouvrier*, p. 322.

nale, c'est-à-dire qu'ils mettent leur nation dans une infériorité commerciale, industrielle et pécuniaire manifeste par rapport aux autres pays. Disons même plus : ils ne la mettent pas seulement en état d'infériorité, ils la mettent en danger, car que surviendrait-il si l'étranger déclarait la guerre au milieu de cette désorganisation ?

Certains auteurs ont prétendu arriver aux mêmes résultats : la bonne marche des services publics ; tout en permettant la grève. Nous voulons parler de M. Leroy (1). Il ne nie pas les dangers des grèves de fonctionnaires et prévoit la servitude des consommateurs, des abonnés du téléphone à la merci des téléphonistes, des voyageurs à la merci des cheminots, par suite de la tyrannie insupportable des fonctionnaires trop solidaires. Mais, continue-t-il, cette insécurité n'est pas à redouter : d'abord parce que les différentes catégories de fonctionnaires se feront contrepoids, chaque fonctionnaire étant consommateur en même temps que, producteur, il est à prévoir que des ententes, des kartels feront équilibre entre les intérêts. — Il est plus probable que les fonctionnaires aimeront mieux s'unir que de s'entre-déchirer et qu'ils s'entendront à merveille pour rançonner le pauvre administré, car je ne vois pas bien ce qu'entend M. Leroy par un fonctionnaire consommateur et un fonctionnaire producteur.

Il imagine ensuite un second remède : il croit que l'intérêt du public trouvera sa garantie dans les ligues de consommateurs : les clients s'uniront, créeront des organismes de contrôle et de résistance à l'image des groupements qui se créent périodiquement pour ou contre les

(1) Cf. Demartial, *Revue de droit public*, 1907, p. 7.

projets de loi en discussion, à l'image de la Ligue des abonnés du téléphone, de la Ligue des Droits de l'homme, de la Ligue de l'enseignement, de la Ligue des contribuables, de la Ligue des pères de famille. Et, s'éloignant du gouvernement les fonctionnaires se rapprocheront des administrés : les administrés ne seront bien servis que dans la mesure où ils voudront bien se préoccuper, eux aussi, de défendre leurs intérêts, intérêts comparables à des intérêts professionnels. C'est au public à empêcher la création de cette féodalité administrative. — Mais, et M. Leroy l'avoue lui-même, le public voudra-t-il prendre la peine de s'organiser en grandes ligues pour faire prédominer son utilité (1)? Voilà le nœud de la question. Il n'est guère probable qu'il le fasse, n'étant ni assez uni, ni assez compétent pour cela. Jusqu'alors les ligues de consommateurs et d'acheteurs n'ont été que très rares et n'ont compris qu'un très petit nombre d'adhérents. Néanmoins, si elles se développaient elles pourraient avoir une certaine influence. Il y a tout de même là quelque chose d'intéressant que nous avons tenu à noter et qui vient de recevoir un début d'application dans la levée en masse des consommateurs contre la cherté des vivres.

Le principe de l'illégitimité de la grève des fonctionnaires a-t-il toujours été suivi? On a beaucoup hésité surtout à propos des services publics concédés, il est intéressant de compulser à cet égard les débats parlementaires.

La question s'est posée au Sénat à deux reprises en 1909 et en juin 1910 à propos des agents des Compagnies

(1) M. Leroy, *Syndicats et services publics*, p. 234 et s.

de chemins de fer. Dans la première circonstance il s'agissait de l'amendement proposé par M. Touron au projet de loi sur les retraites des cheminots réduisant le droit à la retraite dans le cas où les agents quitteraient le service à la suite d'une suspension concertée de travail. Dans la seconde il s'agissait de l'interpellation de M. Pélissier sur les mesures prises lors de la grève des chemins de fer du Sud.

Le caractère licite d'une grève des agents de chemins de fer, c'est-à-dire en généralisant, des agents des services publics concédés, avait déjà été soutenue par M. Barthou, alors ministre des travaux publics, en 1909 (1) : « Il est reconnu que les fonctionnaires ne peuvent se mettre en grève, mais en ce qui concerne les ouvriers et employés des chemins de fer, je dirai toute ma pensée ; je dis très haut que les employés des chemins de fer ne peuvent pas être assimilés à des fonctionnaires, qu'on peut, qu'on doit les assimiler à des ouvriers de l'industrie privée ; et je dis que la situation de l'agent qui est employé sur le réseau de l'Etat, ne diffère pas de celle de l'agent qui est au service d'une Compagnie privée » ; et le ministre allant jusqu'au bout de son idée, s'écrie : « J'attends que l'on me démontre que les ouvriers et employés des chemins de fer n'ont pas le droit de se mettre en grève, qu'ils n'en ont pas le droit légal » (2). Ceci semble très net, cependant il semble qu'il y ait quelque flottement dans sa pensée, c'est ainsi que quelques instants après il disait : « J'ai indiqué qu'il était impossible d'établir une assimilation absolue entre les ouvriers

(1) *J. off.*, 1909, *Déb. parl.*, Sénat, p. 638.

(2) M. Barthou vient de préciser ces déclarations au Congrès de l'Alliance républicaine du 5 décembre 1911 (journaux du 6).

de l'industrie privée et les ouvriers des Compagnies de chemins de fer. Mais en ai-je conclu que les employés des Compagnies de chemins de fer peuvent et doivent être assimilés à des fonctionnaires ? Je n'ai rien dit de semblable... J'ai dit qu'au regard de la loi pénale, les ouvriers et employés de chemins de fer se trouvent dans la situation des ouvriers de l'industrie privée. Ils peuvent utiliser le droit de grève, mais les Compagnies peuvent leur demander des dommages-intérêts et les remplacer. » Il précise donc qu'il voulait simplement dire que nul texte de Code pénal n'interdisait une grève des agents des Compagnies de chemins de fer (1).

D'autre part, il affirme, le 9 juillet, à la fois que les employés des Compagnies de chemins de fer ont le droit de se mettre en grève et qu'une telle grève serait un crime national : « Est-ce que je n'ai pas adressé aux employés de chemins de fer la parole qu'il fallait leur faire entendre ?.. Ne leur ai-je pas dit que l'abandon de leur service, que la désertion de leur fonction serait un véritable crime national, que l'industrie des chemins de fer constituait un des éléments vitaux, non seulement de la prospérité, mais de la sécurité nationale... » ; et quelques secondes après : « J'ai déclaré bien simplement, en invoquant l'évidence, que puisque les employés de chemins de fer avaient le droit de se mettre en grève, il me paraissait impossible d'attacher, d'une manière préventive et fâcheuse, à l'exercice de ce droit, une sanction pécuniaire comme celle qui résulte de la privation du droit à la retraite. »

(1) *J. off.*, 1909, *Déb. parl.*, Sénat, p. 660.

Bien plus cohérente a été la thèse soutenue en juin 1910 (1), contre le ministre des travaux publics d'abord, M. Millerand, par M. Flaissières, qui n'a pas nié le caractère de service public du service concédé et a généralisé de plus le débat en traitant la question au point de vue de tous les agents des services publics concédés : « Je suis monté à la tribune pour opposer quelques réserves à la thèse défendue par M. le ministre... Tout à l'heure, Monsieur le ministre, vous disiez que les employés de chemins de fer doivent être assimilés à des fonctionnaires et que, coopérant à un service public, ils sont contraints de ne pas user de tous les moyens qui sont à leur disposition pour défendre leurs intérêts et leurs droits ouvriers. Je vous le demande, est-il possible qu'il y aura et qu'il y a dès maintenant dans notre nation des ouvriers de la main ne pouvant pas employer, pour la défense de leurs intérêts matériels, tous les moyens que la loi de 1884 a mis à la disposition de leurs camarades en général ? Est-il possible d'admettre que, même les employés de chemins de fer, même les employés des Compagnies de navigation sont privés de ce droit ? Faut-il admettre, par suite, qu'ils doivent, au nom d'un intérêt public, s'incliner et faire abdication de leurs intérêts particuliers ? Je suis convaincu que chacun de vous, s'interrogeant sur ce point, déplorera peut-être que les services publics et la vie nationale puissent être parfois quelque peu entravés, troublés ; mais en son for intérieur, il se répondra que, même les employés de chemins de fer doivent conserver leurs droits naturels, sans courir aucun risque, de défendre leurs intérêts matériels

(1) *J. off.*, 28 juin 1910, *Déb. parl.*, Sénat, p. 1576.

comme il leur plaît de les défendre, selon la loi qui est commune à tous. » Il est impossible d'admettre cette argumentation. Nous avons d'abord vu que M. Barthou avait hésité en 1909 et s'était même contredit en affirmant que si une suspension du service des chemins de fer est un crime national, il ne suffit pas de reconnaître qu'elle n'est pas réprimée par le Code pénal ; il faut affirmer qu'elle est un fait illicite.

Dans le discours de M. Flaissières il n'y a pas de contradiction ni d'hésitation, mais par contre nous ne pouvons pas admettre cette idée qu'il faut faire triompher l'intérêt particulier sur l'intérêt public. Avec un tel raisonnement la vie en société ne serait plus possible, puisqu'elle ne l'est qu'en tant que l'individu abdique certains droits au profit de l'intérêt général ; comme le dit Rousseau : « Chacun met en commun sa personne et toute sa puissance sous la suprême direction de la volonté générale (1). » « Et il n'y aurait plus que des conflits inévitables d'intérêts particuliers et d'égoïsmes exaspérés (2). »

Nous retrouvons là encore notre idée directrice : le service concédé étant un service public, la situation juridique de son personnel est dominée tout comme pour le service public non concédé, par ce principe que le service doit fonctionner dans l'intérêt du public qui ne peut s'en passer, c'est-à-dire sans retards ni arrêts, et de la façon que l'ont entendu les gouvernants et les administrateurs lors de l'organisation de ce service pour les services non concédés, lors de l'acte de concession pour les services concédés. Toute suspension de travail de la part du per-

(1) *Le contrat social*, liv. I, chap. VI.
(2) M. Rolland, *Revue de droit public*, 1910, p. 517.

sonnel constitue un fait illicite, un manquement à une obligation qui pèse sur lui comme sur le concessionnaire et comme sur les gouvernants eux-mêmes. Cette théorie est celle de M. Ribot en 1909 et de M. Millerand, en 1910.

« Je dis, déclarait M. Ribot, que vous ne pouvez pas ne pas mettre dans le texte le refus concerté de service qui est la faute professionnelle la plus grave qu'on puisse imaginer... Quels que soient en effet leurs griefs, on ne peut pas laisser dire à cette tribune que les employés ou les agents d'une Compagnie de chemins de fer ont le droit de se faire juges de leurs propres griefs et d'interrompre un service essentiel pour la sécurité et la vie nationale (1). » Et M. Millerand : « Le gouvernement manquerait à son devoir, affirme-t-il, s'il pouvait accepter que l'existence de ce service public pût dépendre des conflits d'intérêts privés (2). »

C'est donc bien certain que la grève des agents d'un service public concédé ou non concédé est inadmissible. De cette solution découlent plusieurs conséquences très importantes :

D'abord pour tous les services publics concédés ou non : tandis que dans les grèves ordinaires le gouvernement n'a à intervenir que pour assurer l'ordre et la liberté du travail, ici il devra intervenir pour assurer le fonctionnement du service.

Pour les services concédés, il devra donc intervenir afin de permettre aux concessionnaires d'assurer le fonctionnement de leur service. Cette conséquence avait déjà été dégagée parfaitement par M. Millerand : « L'hono-

(1) *J. off.*, 1909, *Déb. parl.*, Sénat, p. 657.
(2) *J. off.*, 1910, *Déb. parl.*, Sénat, p. 1576.

rable M. Pélissier a posé très nettement la question de savoir si le gouvernement, en ayant eu recours à l'armée pour assurer le service public laissé en souffrance, était sorti de son droit et avait violé le droit de grève. Je crois ne pouvoir mieux répondre sur ce point qu'en donnant connaissance au Sénat de la lettre que j'adressais, à la date du 16 juin, au Syndicat national des chemins de fer qui avait protesté contre l'usage fait des soldats sur le réseau des chemins de fer du Sud : « Monsieur, écrivais-je au secrétaire du syndicat, vous avez adressé à M. le ministre de l'intérieur, qui me l'a transmise, une protestation contre l'envoi de soldats du génie en vue d'assurer le service sur les lignes de la Compagnie de chemins de fer du Sud de la France. Vous exposez que cette mesure est la négation même du droit de grève et qu'en la prenant, le gouvernement viole la neutralité qui s'impose à lui ; vous ajoutez qu'il est inadmissible qu'en pareil cas, un patron ou une Compagnie privée puisse compter sur le concours de soldats pour remplacer les grévistes.

Le gouvernement a donné trop de preuves de sa volonté absolue de respecter le droit général des travailleurs à défendre librement, au besoin par la grève, leurs intérêts professionnels vis-à-vis de leurs employeurs, pour que je ne tienne pas, en répondant à votre protestation, à relever immédiatement l'assimilation inadmissible que vous prétendez établir entre une administration de chemins de fer et un patron ordinaire. — D'une part, les administrations de chemins de fer sont liées par les conventions de concessions qui fixent les conditions techniques et financières de leur exploitation ; elles sont, notamment, tenues d'appliquer des tarifs qu'elles n'ont

point la faculté de modifier ; elles ne possèdent pas, dès lors, l'entière liberté de gestion dont jouissent les patrons ordinaires, et ne sauraient, à ce point de vue, être comparées à ces derniers. D'autre part, et surtout, les transports par chemins de fer ne constituent pas une entreprise commerciale libre, mais un service public dont le fonctionnement régulier importe aux intérêts essentiels de la nation. De là le soin d'en assurer, en toutes circonstances, le maintien — que la gestion soit effectuée par l'Etat directement ou qu'elle ait été remise à une Compagnie concessionnaire — est pour le gouvernement un des devoirs primordiaux dont il a assumé la charge envers la collectivité. Il manquerait à ce devoir s'il pouvait accepter que l'existence de ce service public pût dépendre d'un conflit d'intérêts privés. C'est par ces motifs, et tenant compte de ces conditions spéciales, que le gouvernement a jugé que le devoir s'imposait à lui d'organiser sur le réseau du Sud de la France, par l'emploi de soldats du génie, la circulation des trains indispensables, et qu'il a adopté ainsi l'attitude déjà observée par lui, dans des circonstances analogues, pour assurer le transport maritime entre la France et l'Algérie et la distribution des correspondances. Le gouvernement a, d'ailleurs, témoigné d'une manière trop manifeste de sa sympathie particulière envers les travailleurs des chemins de fer, pour que ceux-ci puissent se méprendre sur le caractère de la mesure qu'il a prise, et pour qu'ils ne comprennent point que c'est par d'autres moyens que la cessation du travail et l'arrêt du service public, qu'ils peuvent espérer faire prévaloir, dans la mesure légitime, leurs revendications professionnelles (1). »

(1) *J. off.*, 1910, *Déb. parl.*, Sénat, p. 1572-1573.

Il n'est donc pas douteux que la grève est inadmissible pour les agents des services publics, et que le gouvernement a le droit et même le devoir de prendre des mesures nécessaires pour remédier à cet arrêt et faire cesser, autant qu'il le peut, les inconvénients qui en résultent pour la vie nationale.

En résumé, la grève des fonctionnaires est illicite en droit. Il n'y a que la grève des employés des services publics qui soit illicite ; et l'intérêt du public ne peut être garanti en aucune façon si l'on maintient le droit de grève des fonctionnaires. Cependant, malgré tout, la grève des fonctionnaires existe en fait.

Il faut donc que les gouvernants ne restent pas inactifs dans une grève des services publics parce qu'elle touche à la mission qui leur incombe en les empêchant de la remplir. Aussi est-il évident que lorsqu'éclatera une grève de fonctionnaires, des cheminots, des postiers, de la police, de l'eau, de la lumière, tout gouvernement fera son possible pour rétablir ces services et que, s'il ne le faisait pas, il serait chassé aussitôt, ne méritant pas de porter ce nom de gouvernement.

Toutefois il ne faut pas aller trop loin, et sous prétexte d'intérêt général, n'enlevons pas aux fonctionnaires leur indépendance et leurs droits, car ce sont des citoyens tout de même, mais ayant une mission spéciale qui les empêche d'agir en tout comme les autres citoyens; hors de cette mission, ils doivent retomber dans le droit commun, en d'autres termes, il ne faut leur refuser que ce qui est incompatible avec le but et la raison d'être de leurs fonctions qui est la bonne marche des services publics, et leur donner tous les droits d'un citoyen quelconque qui sont compatibles avec elle.

Cependant, comme en leur enlevant le soi-disant droit de grève, on leur retire le moyen le plus efficace d'obtenir la réalisation de leurs désirs, ils vont être en infériorité manifeste vis-à-vis des salariés ordinaires, et ce sera profondément injuste : il ne faut pas qu'ils restent les boucs émissaires de tous leurs autres concitoyens. Aussi l'équité exige-t-elle qu'on ne les traite pas si mal et qu'on tâche de concilier ces deux intérêts opposés : l'intérêt particulier des fonctionnaires et l'intérêt du public ; qu'on fasse une part à leurs justes et honnêtes revendications tout en les maintenant dans une situation spéciale imposée par leur qualité d'agents des services publics.

Pour ce faire, un triple devoir s'impose au législateur :

1° Donner aux agents des services publics des garanties matérielles et morales, de manière à leur ôter l'idée de recourir à la grève.

2° Donner à ces agents, par la procédure d'arbitrage et de conciliation un moyen de faire valoir leurs revendications, et de contraindre à la stricte exécution des obligations contractées envers eux.

3° Tout en respectant les libertés syndicales, proclamer que là où la substitution de l'arbitrage à la grève s'impose comme mode de règlement des conflits de travail dans les services publics, l'action corporative cesse de pouvoir s'exercer licitement par la suspension collective de travail (1).

Et la bataille cessera faute de combattants, la grève devenant sans cause, voire donc sans excuse.

(1) Exposé des motifs du projet Briand.

CHAPITRE II

LES PROCÉDÉS RÉPRESSIFS. — CE QU'ILS VALENT.

Nous venons de voir que la grève des fonctionnaires n'était jamais admissible. Mais il ne suffit pas de dire que toute grève des agents des services publics est illicite en droit, il faut encore, en fait, s'efforcer de les faire disparaître de nos mœurs.

Pour cela, un premier moyen s'offre d'abord à l'esprit : sanctionner cette illégitimité, la réprimer par des sanctions disciplinaires, pénales ou civiles. Il est certain, en effet, que la crainte d'une sanction sera déjà un petit obstacle au dessein des fonctionnaires de se mettre en grève ; en tous cas il est logique qu'un fait illicite soit puni ; tant pis si cette sanction n'atteint pas le but proposé ; par son existence même, elle montre à celui qui en est passible qu'il a mal agi, et c'est déjà quelque chose d'arriver à ce résultat.

Passons en revue les sanctions possibles d'abord dans les services publics non concédés, puis dans les services publics concédés.

§ 1. — Services publics non concédés.

Sur les sanctions à introduire on peut hésiter. Trois en effet sont concevables : la révocation, des sanctions pénales, des sanctions civiles consistant dans la mise en mouvement de la responsabilité des groupements de

fonctionnaires jouissant d'une certaine capacité. Examinons-les successivement.

La révocation. — L'Etat a-t-il le droit de révoquer les fonctionnaires qui se mettent en grève ? Il faut, sans aucun doute, répondre affirmativement.

Pour ceux qui assimilent les fonctionnaires aux ouvriers et employés d'une industrie privée, et pour ceux qui admettent la solution de la jurisprudence consistant à considérer la grève des employés de l'industrie privée comme une rupture du contrat de travail, ces révocations se fondent très légitimement sur l'article 1780 du Code civil modifié par la loi du 27 décembre 1890 décidant que toute partie peut mettre fin au contrat de louage de services à durée indéterminée en donnant congé à l'autre, sauf à respecter les délais d'usage, s'il en existe, et à encourir les dommages-intérêts pour exercice abusif du droit de congé. Par ailleurs, dans l'état actuel de la jurisprudence, la partie qui donne le congé peut se dispenser d'observer des délais d'usage ou ceux stipulés au contrat, pour des motifs graves, dont l'appréciation relève des tribunaux (1). Dans l'espèce la grève constituerait un motif suffisamment grave pour que des révocations fussent prononcées contre les grévistes.

Mais nous n'admettons ni la thèse de la jurisprudence, ni la théorie consistant à voir dans les fonctionnaires des individus semblables aux ouvriers des industries privées, liés à leur patron par un contrat. Alors la question reste entière : l'Etat a-t-il le droit de révoquer ses fonctionnaires pour le motif qu'ils se sont mis en grève ?

Ici nous appliquerons encore notre grand principe

(1) Pic, *Traité de législation industrielle*, p. 927.

dominant en disant que la réponse à donner provient du caractère de service public. Puisque le service public doit fonctionner toujours, puisqu'une obligation juridique d'assurer sa marche normale, sans interruption ni heurts, pèse sur les agents et sur les gouvernants, ceux-ci doivent pouvoir, en principe, remplacer aussi vite que possible le personnel qui fait défaut. Par suite, nous en viendrons même à un point de vue qui paraît contradictoire avec ce que nous avons dit plus haut ; nous serions très porté à penser que si, dans l'industrie privée, la grève ne fait que suspendre le contrat de travail, elle rompt ce lien lorsqu'il s'agit d'un service public (1). L'antinomie n'est qu'apparente, car ici nous ne nous plaçons pas au même point de vue, tout à l'heure nous envisagions les grévistes (qui ne veulent pas rompre leur contrat) et en ce moment nous nous plaçons au point de vue du patron l'Etat, dont la mission obligatoire est de toujours faire fonctionner le service public envers et contre tous ; tandis que pour les autres patrons qui ne sont pas obligés de faire marcher leurs entreprises d'une façon continue, sans ralentissement ni arrêts, le contrat de travail n'est pas rompu, il n'est que suspendu comme dans les cas de chômages, pour cause de manque de commande ou de lock-out. Nous ferons même remarquer que le patron serait souvent bien embarrassé si aucun de ses ouvriers ne revenait à la réouverture de ses ateliers. Et c'est encore là une différence importante entre les fonctionnaires et les ouvriers de l'industrie privée qui résulte du caractère particulier de l'Etat-patron.

Donc l'Etat peut révoquer ses fonctionnaires pour

(1) M. Rolland, *Revue de droit public*, 1910, p. 758.

cause de grève et peut même demander des dommages-intérêts à ses agents ayant suspendu le travail. Du reste, la force des choses exige qu'on congédie le fonctionnaire, c'est-à-dire qu'on le considère comme délié de sa fonction, car le contraire serait pour l'Etat, qui ne peut laisser interrompre les services publics, l'obligation d'accepter toutes les réclamations : les fonctionnaires étant tout puissants par la menace de la grève, deviendraient très exigeants et émettraient les plus folles revendications. Les augmentations en résultant seraient payées par tous les contribuables, et l'intérêt général se trouverait sacrifié une fois de plus à l'intérêt particulier de certains citoyens.

Nous trouvons un écho de cette idée que l'Etat a le droit de révoquer les fonctionnaires en grève et l'application de notre doctrine dans le projet déposé par le ministre du commerce sur le bureau de la Chambre le 2 juillet 1909. « La grève est, sauf manifestation contraire de l'une ou de l'autre partie, une suspension du contrat de travail... Dans les services publics et dans les établissements industriels de l'Etat dont le fonctionnement ne saurait être interrompu sans compromettre les intérêts de la défense nationale, la grève ou cessation concertée de travail est *ipso facto* une rupture du contrat de travail (1). »

Si l'Etat ne va pas jusqu'à la révocation des fonctionnaires, aura-t-il la faculté de les reprendre en leur infligeant une diminution de traitement et en les rétrogradant ou même en les faisant rester dans la même classe et avec le même traitement toute leur vie ? Oui, car le fonc-

(1) Article 56.

tionnaire n'a de droit acquis ni sur sa place ni sur son traitement, à la différence des employés de l'industrie privée dont les salaires en général n'augmentent pas avec l'âge et avec la durée de services. Cette augmentation et cet avancement sont la prime accordée à la continuité et à la longue durée des services. Il est juste que quand cette continuité cesse, cessent aussi cette augmentation et cet avancement. Mais il faudrait que cette révocation ou cette rétrogradation soit inscrite dans la loi, car, nous l'avons dit, la situation du fonctionnaire est légale, non contractuelle, et il ne suffit pas, comme dans le droit privé, que l'une des parties fasse des actes manifestant clairement qu'elle a l'intention de rompre le contrat de travail.

Sanctions civiles. Dommages-intérêts. — Pourrait-on enfin soutenir que les fonctionnaires, en se mettant brusquement en grève seraient ou pourraient être redevables de dommages-intérêts envers l'Etat ? Pourrait-on ranger cette obligation au nombre des mesures de nature à détourner les fonctionnaires de l'exercice du droit de grève ? Nous venons de voir qu'il fallait le lui permettre, car il sera toujours possible à l'Etat de justifier de l'existence et de déterminer l'étendue du préjudice causé en se fondant non sur l'article 1780 qui s'applique à un contrat, mais sur l'article plus général 1382 du Code civil. En somme, il y a toujours ici préjudice causé à autrui par usage abusif du droit de grève. Et pour garantir le paiement de ces dommages éventuels, car bien souvent le fonctionnaire ne pourra pas s'en libérer, on pourrait édicter que l'Etat aura la faculté de faire chaque mois sur le traitement des fonctionnaires, à titre de caution, une retenue spécialement affectée à l'éventualité de ces dommages-intérêts. Mais cette mesure, qui en elle-même serait

logique,diminuerait parfois de bien modestes traitements et présenterait un tel caractère anti-démocratique que nous n'osons guère la soutenir.

Ce qui vaudrait mieux,ce serait de rendre responsables civilement les associations de fonctionnaires sur leur capital social. C'est intéressant, nous y reviendrons plus longuement.

Sanctions pénales. — Enfin le législateur devra s'occuper d'édicter des sanctions pénales en complétant le Code pénal et en rédigeant les articles d'une façon plus précise qui ne laisse aucun doute sur son intention.

Les différents projets sont ici assez hésitants.

Le projet déposé par M. Clémenceau en mars 1907 punissait la cessation de services, de la révocation, d'interdiction de tout emploi aux fonctions publiques pendant un an au moins, dix ans au plus. La provocation à la grève était punie, en outre, d'emprisonnement. Ultérieurement le gouvernement remania son projet,et ce texte nouveau décida que tout fonctionnaire qui, sans excuse légitime, simultanément avec d'autres et après une injonction à lui adressée, aurait refusée sa coopération au service auquel il était attaché, serait renvoyé de sa fonction sans préjudice des sanctions prévues par les articles 123 et 127 du Code pénal.

La commission d'administration de la Chambre des députés a adopté ce système. Le nouveau projet déposé par le gouvernement en mai 1909 ne prévoit que des peines disciplinaires en cas de cessation collective ou concertée de services ; mais ces peines peuvent être prononcées sans l'intervention des conseils de discipline. Par ailleurs, les directeurs et administrateurs des associations de fonctionnaires ayant provoqué à la cessation

simultanée des services sont punis d'amende et de prison.

§ 2. — Services publics concédés.

Passons aux services publics concédés.

Nous avons vu que la grève des agents d'un service public concédé est illicite et que le gouvernement a le droit et même le devoir de prendre des mesures nécessaires pour remédier à cet arrêt des services publics.

Il nous faut aller plus loin et nous demander si, en cas de grève, les concessionnaires ont le droit de remplacer leur personnel et même de demander des dommages-intérêts aux grévistes.

M. Barthou l'affirmait en 1909, et cela se comprenait, car il identifiait complètement les agents des services publics concédés et les salariés de droit commun ; mais il fallait aussi pour cela qu'il adoptât la thèse de la jurisprudence. Quant à nous, nous n'admettons ni la thèse de la jurisprudence, ni l'argumentation de M. Barthou, alors la question de savoir si les concessionnaires ont le droit de remplacer leur personnel et de lui demander des dommages-intérêts reste à résoudre.

On est amené ainsi à se poser la question de savoir si, en cas de grève, le patron lésé par une brusque interruption de travail, peut demander des dommages-intérêts soit aux grévistes, soit aux syndicats qui les dirigent. Il semble bien que la jurisprudence, voyant dans la grève une rupture du contrat de travail, adopte la solution affirmative, mais la doctrine, par contre, ne voyant là qu'une suspension du contrat de travail, est en sens contraire. « Les grévistes, selon M. Pic, sont considérés comme ayant purement et simplement usé du droit que la loi leur confère, à moins que le ou les patrons lésés par la

grève n'établissent qu'il a été fait un usage abusif du droit de grève en vue d'une fin autre que la défense des intérêts professionnels dont le syndicat a la garde, auquel cas une condamnation pourra être prononcée contre celui-ci, non sur le fondement de l'article 1780 du Code civil, mais par application de l'article 1382, c'est-à-dire du droit commun (1). »

La solution est très simple, elle découle naturellement de notre « leit motiv » de notre grand principe dominant qui est dans tout ce labyrinthe notre fidèle fil d'Ariane. Ici encore nous avons un service qui a le caractère d'être public. Puisque le service public doit toujours fonctionner, puisqu'une obligation juridique d'assurer sa marche sans ralentissement ni arrêt, pèse sur le concessionnaire comme elle pèse sur les gouvernants et sur les agents, il doit pouvoir en principe remplacer aussi vite que possible le personnel qui lui fait défaut, et ne peut être forcé de le réintégrer. C'est ce que cependant, par un moment, le gouvernement semblait avoir oublié, puisque le président du conseil, M. Monis, sur un vote de la Chambre presque unanime déclarait, en avril 1911, qu'il forcerait les Compagnies à réintégrer les cheminots révoqués par tous les moyens possibles. « Donnez-moi, dit-il en s'adressant à la Chambre, la mission précise de retourner vers les Compagnies pour leur demander avec plus d'énergie encore ce que je dois obtenir et si je ne l'obtiens pas, alors donnez-moi des armes (2). » M. Caillaux, dans sa déclaration du 30 juin 1911, ne va pas si loin et se contente de dire qu'il s'adressera aux Compagnies de che-

(1) Pic, p. 215.
(2) *J. off.*, 1911. *Déb. parl.*, Chambre, p. 2116.

mins de fer (1), pour que toutes les mesures d'humanité soient prises et pour que soient opérées ce qu'il appelle les réintégrations raisonnables, mais il désavoue tout à fait, dans la séance du 7 juillet 1911, les moyens violents de pression sur les Compagnies pour les amener à la réintégration des cheminots révoqués, il se promet d'être mesuré dans ses actes et il termine en disant qu'il veut l'ordre dans les services publics pour la défense de la République (2).

Cette thèse est très bonne : les cheminots qui se sont mis en grève ne sont, par cela seul, pas tous indignes d'intérêt, sans parler d'humanité ; beaucoup n'ont fait que suivre des meneurs et ont agi plus par contrainte que par initiative ; il importait donc de le faire remarquer aux Compagnies afin qu'elles n'agissent pas sans circonspection dans le choix de ceux qu'elles révoquaient. Mais il ne pouvait être question de les forcer à la réintégration complète ; c'était par là rendre les cheminots irresponsables, nier les pouvoirs disciplinaires des Compagnies sur leurs agents tout en les laissant gérer un service public à leurs risques et périls. Aussi, tout en tâchant de pallier aux conséquences désastreuses de cette mesure pour les cheminots, en restituant les sommes versées par les agents pour leur retraite, ou en leur assurant même, comme la Compagnie d'Orléans, des retraites uniquement alimentées par ses propres versements ; en leur donnant des secours, en leur facilitant l'entrée dans d'autres industries, elles n'ont jamais voulu accepter de réintégrer chez elles tous les cheminots

(1) *J. off.*, 1911. *Déb. parl.*, Chambre, p. 2536.

(2) *J. off.*, 1911. *Déb. parl.*, Chambre, p. 2652. Cf. la réponse de M. Augagneur à M. Colly dans la séance de la Chambre du 29 décembre 1911.

qu'elles avaient révoqués. Elles l'ont fait pour ceux qui s'étaient le moins compromis dans la grève, et non pour les autres, pensant avec justesse que les conséquences pour l'avenir en pourraient être très graves. C'est ce que M. Caillaux avait implicitement exprimé en ne demandant pas à la Chambre d'armes contre elles, et en exigeant l'ordre dans les services publics. Le 29 décembre 1911, M. Augagneur affirmait à la tribune de la Chambre que le gouvernement ne pouvait pas forcer les Compagnies à la réintégration totale et que la question des cheminots révoqués était terminée (1).

Mais cela ne contente pas les cheminots, qui réclament vigoureusement leurs réintégrations (2).

Nous savons que si la grève des employés de l'industrie privée ne fait que suspendre le contrat de travail sans le rompre, la grève des agents d'un service public ne suspend pas seulement le lien juridique entre le concessionnaire et son employé, mais le rompt tout à fait, le service concédé étant un service public et devant toujours fonctionner. Aussi cette observation nous conduit à dire que, dans le cas de grève sans préavis, des dommages-intérêts peuvent être dus par les grévistes eux-mêmes ou par les syndicats meneurs de la grève, au concessionnaire.

Cette question de principe tranchée, examinons les différents moyens répressifs apportés par le gouvernement dans ses différents projets.

Le gouvernement a en effet déposé trois projets (3) sur les grèves des agents des chemins de fer, un « sur le

(1) *J. off.*, 1911, *Déb. parl.*, Chambre, p. 4454.

(2) Congrès du 14 novembre 1911. — Voir sur cette question, Yves Guyot, *Les chemins de fer et la grève*, p. 285 et suiv.

(3) Rolland, *Revue de droit public*, 1911, p. 99.

statut des agents des chemins de fer d'intérêt général et le règlement pacifique des différends collectifs relatifs aux intérêts professionnels de ces agents (1) », le second qui modifie l'article 20 de la loi du 15 juillet 1845 sur la sécurité des convois (2) ; enfin le troisième tendant à réprimer les actes de sabotage (3).

Ces trois projets sont dominés par le même double but: Assurer la répression de toute grève des agents des chemins de fer.

Prévenir les conflits en instituant une procédure de conciliation et d'arbitrage.

Les mesures répressives sont indiquées dans les trois projets.

L'article 1er du projet sur la répression du sabotage établit des peines d'emprisonnement de 1 mois à 2 ans et d'une amende de 500 francs à 1.000 francs contre tous ceux qui auront : « volontairement détruit, détérioré ou rendu indisponibles des instruments ou autres objets dans le but d'empêcher ou d'entraver le fonctionnement d'un service public ou l'exploitation d'une industrie ou d'un commerce ». Les peines sont majorées si le délit a été commis par un ouurier ou employé du service public, de l'industrie ou de la maison de commerce. La tentative est punie comme le délit. Les articles 2 et 3 établissent des peines contre la complicité et la provocation directe, non suivie d'effets, à commettre les actes punis, soit par les moyens énoncés à l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881, soit par d'autres moyens.

Les autres projets sont spéciaux aux chemins de fer.

(1) Annexe 626 à la séance du 22 décembre 1910.

(2) Annexe 625.

(3) Annexe 627.—Voir rapport Millerand.Annexe au procès-verbal de séance du 13 novembre 1911, *J. off.*, nº 1325.

Celui sur la sécurité des trains, modifiant l'article 20 de la loi du 15 juillet 1845, punit d'un emprisonnement de 6 mois à 2 ans : 1° tout mécanicien, conducteur, garde-frein ou tout autre agent chargé de conduire ou de convoyer un train, qui aura abandonné son poste en cours de service, ainsi que tout agent qui, régulièrement désigné pour assurer, en cours de route, la relève d'un agent chargé de conduire ou de convoyer un train, aura négligé ou refusé, sans excuse valable, de rejoindre son poste ; 2° tout aiguilleur préposé aux signaux ou tout autre agent de la voie ou de l'exploitation, chargé d'un service nécessaire à la sécurité des convois en marche, qui aura, soit abandonné son poste, soit négligé ou refusé, sans excuse valable, de le rejoindre.

Enfin le projet sur le règlement des différends collectifs, interdit, dans son article 22, à toute association, déclarée ou non, à tout syndicat, à toute union de syndicats, de provoquer les agents ou ouvriers des réseaux à la grève, de préparer ou d'organiser la grève. En cas d'infraction, l'article 23 établit des pénalités contre les membres de l'association, du syndicat, de l'union d'associations ou de syndicats participant à la direction ou à l'administration de l'association, du syndicat ou de l'union.

Les auteurs de ces projets ont voulu frapper les actes de sabotage qui n'étaient, pour ainsi dire, pas réprimés pénalement dans notre législation. C'est cette idée qui inspire non seulement le projet spécial sur la répression des actes de sabotage, mais encore celui sur la sécurité des trains : « Car il nous a paru, dit l'exposé des motifs, qu'on se trouve en face d'une forme particulière de sabotage du service des chemins de fer, lorsque les agents,

responsables de la marche d'un train, abandonnent ce train avant qu'il soit parvenu à destination, au grave préjudice des voyageurs laissés en souffrance plus ou moins loin de leur point de départ ou d'arrivée, peut-être même au risque de leur santé et de leur existence. »

D'autre part, on a voulu seulement atteindre les directeurs et administrateurs des groupements provoquant les ouvriers à la grève, préparant et organisant la grève. Si bien que les agents qui font grève sans commettre d'actes de sabotage, sans être directeurs ou administrateurs d'un groupement organisant la suspension du travail, commettent un acte illicite assurément, mais qui ne tombe pas sous le coup d'une disposition pénale.

On a fait une triple critique à ces projets :

1° On a d'abord dit que les articles 22 et 23 retirent aux cheminots le droit de coalition reconnu par la loi de 1864 et que la chose est en soi peu logique, inutile et dangereuse. Peu logique, si on maintient le droit de se syndiquer, c'est-à-dire le droit d'entente permanente alors qu'on retire le droit d'entente passagère. Elle est inutile, car les pénalités ne servent ici à rien. Elle est dangereuse, car les ouvriers tiennent au droit de coalition comme à la grève (1).

2° On a fait remarquer aussi qu'il y a eu au moins un manque de logique à déclarer illicite un acte que l'on ne réprime pas pénalement, car une sanction pénale a toujours au moins une valeur d'intimidation et qu'on y peut d'ailleurs joindre la privation immédiate de l'emploi avec perte des droits à la retraite, selon l'idée de M. Touron.

3° Enfin M. Ferneuil, dans la *Revue politique et parle-*

(1) Conférence de M. Millerand dans la *Revue* : *Le Parlement et l'opinion* du 25 février 1911 et l'article de M. Ferneuil duns la *Revue politique et parlementaire* du 10 mai 1911.

mentaire du 10 janvier 1911 dit : « La seule critique que nous n'hésitons pas à leur adresser porte sur ce qu'ils omettent de compléter les sanctions pénales contre la grève des chemins de fer, par la sanction disciplinaire bien plus efficace de la révocation d'office et de la privation des droits à la retraite pour les agents révoqués. »

Il n'est pas difficile de répondre à la première obligation ; ces sanctions ne touchent pas le moins du monde au droit de coalition de la loi de 1864. En effet, si la coalition n'a pas eu pour but de préparer la grève, elle n'est pas atteinte par les articles 22 et 23 du projet de statut ; il n'y a que si elle y prépare qu'elle tombe alors sous le coup de ces articles et à juste titre, étant aussi dangereuse que la grève. Cette distinction est très bonne et ne touche pas du tout au droit syndical, car normalement le droit syndical ne doit pas comprendre le droit de grève, et si par quelque extension socialiste ces deux droits sont aujourd'hui synonymes, c'est par suite d'une erreur théorique et pratique, la loi de 1884 n'en ayant pas parlé et leur dissociation pouvant très bien se concevoir : un syndicat cherchant avant tout à être un instrument de collaboration et de transformation sociale, et non un instrument de lutte et de grève.

Aux autres objections l'exposé des motifs a voulu répondre.

D'une part, il fait remarquer le manque d'efficacité des dispositions répressives atteignant tous les agents se mettant en grève.

D'autre part, il insiste sur ce fait que l'organisation de la grève ne peut être l'acte d'un individu isolé, mais qu'il s'agit là d'un acte d'association et que les coupables à punir sont naturellement les chefs ou directeurs de groupements.

Ces réponses sont bonnes. D'accord avec MM. Berthélemy, Chardon (1), Rolland (2), nous dirons qu'il est bien évident qu'il est pratiquement impossible de punir de prison ou d'amende tous les agents des services publics qui se mettent en grève. Or une peine que le coupable sait ne pas devoir être appliquée, n'est plus une peine. Une peine n'est telle que si en réalité elle est suivie d'une certaine exécution ; alors dans ce cas elle pourra jouer son rôle d'intimidation voulu par le législateur, c'est ainsi que toute sanction pénale a cependant un peu le caractère préventif ; celui qui veut commettre un crime ou un délit sait qu'il va mal faire, qu'il encourra une peine, et, comme on l'a fort bien dit : la crainte du gendarme est déjà le commencement de la sagesse ; il aura peur, il hésitera et pourra s'abstenir de l'acte délictueux. Ainsi la peur de la peine, d'une peine réelle qu'on lui appliquera ou qu'il croit qu'on lui appliquera aura pu prévenir son envie de mal faire. Ici, il en est tout autrement, le gréviste pensera avec raison que, n'ayant fait que suivre l'exemple de beaucoup de ses camarades, on ne pourra pas les condamner tous, et la peine pour lui manquera d'efficacité.

M. Berthélemy le constate très sincèrement : « Condamner les grévistes à l'amende, les mettre en prison ! ce sont des choses qui se disent mais ne peuvent se faire. Et on n'use pas aujourd'hui de la sanction la plus énergique dont on dispose, le renvoi ; même au lendemain de la crise, qui donc aurait eu la cruauté de demander que toutes les révocations soient maintenues (3) ? »

(1) *Le pouvoir administratif français*, p. 48.
(2) *Revue de droit public*, 1910, p. 762 et p. 523.
(3) *Le Matin*, du 8 novembre 1910.

Donc la proposition de M. Th. Reinach, d'aggraver les mesures répressives et de faire un délit de toute cessation collective de travail dans les services publics risque fort de rester inefficace (1).

En fait, une grève ne peut être empêchée par un texte légal. Les employés de l'Etat, s'ils le veulent, se coaliseront avec ou sans syndicats contre la loi. Aussi M. Sembat a pu dire : « La vérité est que le gouvernement ne se trouve pas en face du droit de grève, mais du fait de grève. Vous pourrez inscrire dans tous les textes légaux, toutes les sanctions qu'il vous plaira contre la grève des fonctionnaires. Quand elle éclate vous êtes obligés de traiter avec eux pour la reprise du travail, et leur première condition est que nulle sanction ne sera appliquée... Si tout le monde part, si l'arrêt des services est complet, s'ils sont assez forts pour vous contraindre à négocier avec eux, qu'importent vos sanctions? La grève, c'est la guerre déclarée, c'est la bataille, et ce qui dicte le traité final, c'est la force respective des combattants (2). »

Il faut donc tâcher d'éviter cet écueil, et le projet Briand a, avec raison, tâché d'y échapper.

Il ne propose pas de frapper de ces sanctions tous les grévistes, ils sont trop nombreux, mais il cherche à frapper les grévistes les plus connus et les plus coupables, ceux qui, par leurs fonctions, leur instruction, ou leurs capacités, ont de l'ascendant sur leurs confrères, en d'autres termes les chefs ou directeurs de groupements. C'est qu'en effet ces « gros bonnets » ont été les meneurs et les organisateurs forcés de la manifestation

(1) Cité par M. Berthélemy dans son article.

(2) *Les documents du progrès*, mai 1909, p. 408. — Cf. rapport Millerand, p. 9.

collective qu'est la grève,il a bien fallu que, comme toute manifestation collective, elle fût organisée pour réussir, et c'est précisément là le rôle tout indiqué de ces chefs de groupes.

Mais les deux derniers projets du gouvernement Briand semblent bien réprimer très suffisamment tous les actes de sabotage et sont ainsi très satisfaisants.

Il y a une seule sanction qui pourrait être efficace, nous voulons parler de la responsabilité pécuniaire des agents en grève et des syndicats meneurs de la grève vis-à-vis du concessionnaire et vis-à-vis de l'Etat. Il est vrai que la chose implique la refonte de la loi de 1884 sur les syndicats professionnels. C'est ainsi que M. Pic admet que la responsabilité civile, individuelle ou solidaire, suivant les cas, des administrateurs peut se cumuler avec celle du syndicat lui-même en tant que personne morale, si la faute dont réparation est demandée peut être le résultat d'un plan concerté, arrêté entre tous ceux qui ont qualité pour parler en son nom, comme l'œuvre, en un mot, de la collectivité syndicale. Or, n'est-ce pas le cas (1) ?

Il nous semble donc qu'au moment où le principe de la responsabilité pécuniaire des syndicats ouvriers s'introduit dans les pays voisins, notamment en Angleterre et en Allemagne, il faut songer à l'organiser chez nous. Malheureusement, à l'heure actuelle, nos syndicats sont pauvres et leur actif est insuffisant pour qu'ils puissent payer des condamnations civiles ; il y a là un obstacle de fait difficile à surmonter.

Cette difficulté avait été déjà aperçue par M. Beaudouin

(1) *Traité de législation industrielle*, p. 281.

à la séance de la Société d'études législatives du 19 décembre 1907 (1) : « Nous aurons la coopération des ouvriers, c'est entendu, leur concours, je le veux bien, mais cela se traduira par quoi pratiquement comme responsabilité, par rien du tout. Quelle surface offriraient-ils comme responsabilité ? Ce ne sera pas leur mobilier, il est insaisissable, ce ne sera pas leurs outils, ils sont insaisissables. » M. Saleilles aussi s'écria : « Qu'est-ce que la responsabilité du syndicat, sa caisse est le plus souvent bien pauvre (2). »

Pour y remédier il faut donc s'efforcer de leur donner les moyens de devenir riches, et leur responsabilité deviendra effective. Comment leur permettre d'obtenir ce patrimoine qui sera le fondement à leur responsabilité ? En leur concédant la capacité commerciale ; c'est en mettant à contribution l'activité professionnelle de leurs membres, l'habileté et l'expérience de leurs administrateurs, qu'ils peuvent arriver à se constituer le patrimoine nécessaire pour offrir des garanties (3).

Ceci implique l'augmentation de capacité des syndicats proposée par M. Barthou sous la législature Clémenceau, sur les propositions de MM. Lemire, Dejeante, Millerand et Vaillant. Nous en retenons les réformes qui nous intéressent : « La capacité des syndicats serait doublement accrue ; ils pourraient librement posséder des immeubles ; ils pourraient faire du commerce (4). »

En résumé les moyens répressifs ne peuvent pas grand'

(1) *Bulletin de la Société d'études législatives*, 1907, p. 532.

(2) *Bulletin de Société d'études législatives*, 1908, p. 85.

(3) Cf. Palmade, *Extension de la capacité contractuelle des syndicats ouvriers*, thèse Bordeaux, 1909-1910, p 127.

(4) Berthélemy, *Droit administratif*, p. 288 ; Pic, p. 411.

chose (1). Ce n'est pas la crainte d'une peine qui arrêtera l'ensemble des ouvriers d'un service au moment de faire grève. Quelques sanctions, en effet, que l'on attache à l'interdiction de la grève, celle-ci se produira toujours si les agents n'ont pas d'autres moyens d'obtenir satisfaction. De plus, en leur enlevant cette faculté, on leur ôte la possibilité de recourir au moyen le plus énergique qui soit à leur disposition pour obtenir des améliorations à leur sort. Donc la nécessité et l'équité exigent qu'on trouve autre chose que des moyens répressifs.

Il n'y a qu'un seul moyen pour cela : remplacer la grève par autre chose qui arrive aux mêmes résultats. Notre solution tient donc dans ces deux propositions :

Ne pas permettre la grève dans les services publics.

Mais la remplacer par des garanties équivalentes permettant aux fonctionnaires d'obtenir gain de cause d'une autre façon plus pacifique ; ou ce qui est mieux encore, leur enlever par un statut sérieux et intelligent tout motif de mécontentement.

Ce sont tous ces procédés préventifs que nous allons étudier dans un troisième chapitre.

(1) Cf. *Revue politique et parlementaire*, 10 mai 1911, p. 231.

CHAPITRE III

LES PROCÉDÉS PRÉVENTIFS.

D'après ce qui précède, la grève est le seul moyen pour les ouvriers de venir à bout de la résistance opiniâtre de leur patron. D'autre part, le fonctionnaire, qui n'est pas dans une très bonne situation, ne doit pas se mettre en grève. Alors la question reste insoluble ; l'agent du service public passera outre, c'est ce qu'il a fait ; sinon il sera le plus malheureux des citoyens.

On ne peut admettre ni l'une ni l'autre de ces deux hypothèses. Il faut concilier ces deux idées contraires : l'amélioration du sort des fonctionnaires et l'interdiction de la grève pour y parvenir. Le remède est de trouver, comme le dit M. Rolland, « quelque chose qui empêche ou atténue de la même façon les effets mauvais de l'injustice ou de l'arbitraire du patron-État sans avoir l'inconvénient de la grève, c'est-à-dire sans interrompre un service créé pour le public ».

Le grand remède imaginé à la crise actuelle, celui auquel tout le monde pense et auquel la Chambre a manifesté le dessein de recourir, c'est le vote d'une ou plusieurs lois sur le statut des fonctionnaires. Il faut une loi sur l'état des fonctionnaires, car « seule pour l'instant peut nous faire sortir de l'anarchie administrative une loi qui défende les fonctions publiques contre l'arbitraire du pouvoir, contre les exigences des seigneurs de la po-

litique, contre les marchandages électoraux, contre les tripoteurs et contre les mendiants, bref contre tous ceux qui exploitent » (1).

Il faut en effet bien songer que le salarié de l'État est un citoyen comme les autres, et que, comme les autres, il entend avoir une individualité et une indépendance propres ; que, si on lui enlève certains droits, il faut,par contre lui donner d'autres garanties qui lui permettent de sortir de sa qualité de sujet pour prendre sa qualité de citoyen.

« La protection que l'employé privé trouve dans la liberté syndicale, le fonctionnaire la trouvera dans son statut légal qui, fixant les conditions auxquelles on entre dans le service public, on y avance et on en sort, sera sa charte professionnelle », précise M. Demartial. Et il ajoute : « Ne pas faire cette loi serait légitimer les revendications des partisans de l'extension aux fonctionnaires du droit commun en matière de louage de services, serait reconnaître implicitement le droit des fonctionnaires à se syndiquer et à faire grève. Les fonctionnaires ne sont pas des ilotes. On ne peut leur refuser le droit commun qu'à la condition de leur donner des garanties d'un autre ordre ; si on leur refuse ces garanties, alors ils rentrent dans le droit commun. Ou le statut légal, ou la liberté, il n'y a que ces deux solutions en présence (2). »

Le statut.

Un statut est donc indispensable puisque nous n'admettons pas cette liberté.

Mais une question préalable se pose : ce statut doit-il

(1) Demartial, *Revue de droit public*, 1907.
(2) Demartial, *Revue de droit public*, 1907, p. 20.

être réglé par une loi ou par un décret? M. Demartial, dans son même article, exige une loi : « La loi doit remplacer le décret. » Il nous semble cependant que la vérité est plutôt du côté de M. Roger Bonnard : « En effet, dit-il, il paraît difficile qu'une loi unique règle avec précision la situation de tous les fonctionnaires. Le Parlement devra alors voter autant de lois spéciales qu'il y a de catégories de fonctionnaires. Ce serait pour lui une tâche écrasante. Alors on pourrait dire que le Parlement votera une loi générale et laissera au gouvernement le soin d'en faire par décrets l'application des détails aux différents fonctionnaires. Il semble donc que la réglementation par décrets puisse être maintenue, mais avec avis préalable du Conseil d'Etat, pour éviter l'instabilité réglementaire, alors on aurait la réglementation par règlement d'administration publique. Et même on peut se demander si l'intervention du Parlement et du gouvernement augmenterait beaucoup les garanties des fonctionnaires. Est-ce que les hommes du Parlement ne sont pas les premiers intéressés à cette absence de garantie parce qu'elle leur permet de mieux satisfaire leur clientèle électorale? Est-ce que, d'autre part, les ministres, désireux avant tout d'avoir de bons fonctionnaires ne sont pas intéressés à l'existence de ces garanties (1)? ».

En pratique, le décret, après avis du Conseil d'Etat, paraît même supérieur à la loi, continue M. Bonnard ; il nous cite comme exemple la loi du 8 février 1907 qui abroge les décrets du 18 août et du 10 novembre 1906 sur les conditions d'avancement et de recrutement dans la magistrature parce que la Chambre trouvait les règles de ce décret trop gênantes.

(1) R. Bonnard, *Revue de droit public*, 1907, p. 490.

Nous sommes tout à fait de cet avis, et nous déclarerons que cette réglementation peut avoir lieu par décret avec avis obligatoire du Conseil d'Etat. Mais il reste bien entendu qu'une loi générale de statut doit précéder les décrets qui ne sont que son application sur des points de détail et qui ne font que la compléter.

Examinons les différents projets de statut (1).

Avant le premier projet déposé sur le bureau de la Chambre des députés par le gouvernement, le 11 mars 1907, qui est le premier texte d'ensemble sur la matière, il y avait eu une proposition déposée au Sénat par MM. Merlin et autres, le 21 décembre 1894 : interdisant seulement les coalitions de la part des ouvriers des arsenaux de l'Etat, des ouvriers et employés des autres exploitations de l'Etat, des agents des Compagnies de chemins de fer pour faire cesser, suspendre ou empêcher le travail (2).

Quant au projet déposé par M. Trarieux au Sénat le 4 mai 1895, il punissait ceux qui auraient amené ou maintenu, tenté d'amener ou de maintenir une cessation concertée de travail de la part des ouvriers et employés d'un service public auxquels s'appliquaient les dispositions de l'article 51 de la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée (3).

Un décret du 21 mars 1906 avait chargé une commission d'élaborer un projet de statut. La promesse du dépôt de ce projet était également contenue dans la déclaration du cabinet Clémenceau, lue aux Chambres le 5 novembre 1906. Le gouvernement, à la date du

(1) Voir les détails de l'évolution parlementaire dans Cahen, p. 328. *ouvrage cité.*

(2) *J. off.*, *Doc. parl.*, Sénat, 1894, p. 347.

(3) *J. off.*, *Doc. parl.*, Sénat, 1895, p. 115.

11 mars 1907, a déposé sur le bureau de la Chambre des députés, après de longues hésitations un projet de loi relatif aux associations de fonctionnaires. Ce projet modifié dans sa rédaction première le 25 mai et le 10 juin suivants, a été renvoyé à la commission d'administration générale et de décentralisation. Il y a été remanié et a fait l'objet d'un rapport déposé en février 1908 par M. Jeanneney (1). Il a été repris par M. Chaigne (2). D'autre part, sur le désir de la même commission, un second projet, relatif celui-là au statut des fonctionnaires, a été déposé par le gouvernement à la date du 2 décembre 1907. Il a fait l'objet d'études assez longues de la commission qui a, sur le rapport de M. Chaigne, élaboré un nouveau texte arrêté définitivement le 20 novembre 1908 (3). Ce texte a été communiqué au gouvernement pour que celui-ci prît l'avis des différents départements ministériels. Cet avis s'est fait longtemps attendre. Enfin, le 11 février 1909, une note communiquée aux journaux a fait savoir que le gouvernement se proposait de compléter sur divers points son projet de décembre 1907, de manière à assurer le maximum de garanties aux fonctionnaires, maximum compatible avec les droits du ministre, responsable devant la nation de la gestion des services. A la fin d'avril 1909, plusieurs journaux ont reproduit les dispositions de ce projet (4) nouveau élaboré par le gouvernement. Ce texte n'était pas définitif. A la suite de la dernière grève des

(1) *J. off.*, Chambre des députés, Annexe n° 1213.
(2) *J. off.*, Chambre des députés, Annexe n° 2451.
(3) *Revue de droit public*, 1908, p. 709.
(4) Le *Journal* du 23 avril 1909.

postes, le gouvernement a déposé, le 25 mai 1909, un projet relatif aux associations et au statut des fonctionnaires (1). La commission d'administration de la Chambre des députés l'a fusionné avec le texte qu'elle avait présenté le 20 novembre 1908, et M. Chaigne en fut le rapporteur, le 18 juin 1909 (2).

Le ministère Briand en prépara un nouveau identique au précédent qu'il a déposé en mai 1910. Enfin, une commission d'administration générale de la Chambre, dont M. Maginot (3), député de la Meuse, est le rapporteur, a été chargée de préparer un texte fixant tout à la fois les droits et les devoirs des fonctionnaires.

Tous ces projets sont intéressants, au moins parce qu'ils marquent un certain souci de donner des garanties aux fonctionnaires. Ceux-ci, cependant, les ont fort mal accueillis. C'est ainsi que M. Lagardelle s'est écrié : « Le statut des fonctionnaires, véritable charte de l'esclavage que le gouvernement entend imposer à ses employés (4). » Il est intéressant de rechercher pourquoi.

A la vérité, dans cette hostilité, il y a bien quelque exagération, un peu forcée, de tout ouvrier contre son patron ; car enfin il vaut mieux pour les fonctionnaires être régis par des règles fixes plutôt que d'être à la merci de mesures d'arbitraire et de favoritisme Pourtant il faut reconnaître que ces projets ne donnent aux intéressés qu'une satisfaction insuffisante (5).

(1) Voir M. Rolland, *Revue de droit public*, 1909, p. 303.
(2) Harmignie, p. 221, en note.
(3) Rapport non encore publié.
(4) *Ouvrage cité*, p. 394.
(5) Voir M. Rolland, *Revue de droit public*, 1907, p. 251 ; 1909, p. 308.

Pour faire respecter les règles concernant leur nomination, leur avancement ou leur mise à la retraite, les fonctionnaires pourront former un recours pour excès de pouvoir ou un recours devant leur supérieur hiérarchique en vue d'obtenir l'annulation des actes irréguliers faits à leur préjudice.

Mais d'abord le recours hiérarchique au supérieur va-t-il être une garantie sérieuse, le supérieur ne statuera-t-il que s'il le veut bien et pourra-t-il ne tenir aucun compte des observations et des réclamations de ses inférieurs et n'écouter que son bon plaisir, comme il en était jusqu'alors ?

Non, l'article 38, par une heureuse innovation, dit que « toute réclamation hiérarchique adressée par un fonctionnaire à l'autorité dont il relève doit recevoir une réponse ». Et même dans ce cas il y a encore un autre recours : cette réponse, en effet, peut donner lieu à un recours auprès du conseil d'administration qui formule un avis après avoir entendu l'intéressé. Dans le mois qui suit cet avis, l'autorité rend une décision motivée dont copie est remise à l'intéressé (1). Il y a donc là un recours qui peut comprendre deux phases et qui semble très efficace.

Mais, il n'en est rien, comme nous le verrons, dans ce conseil d'administration, la prépondérance appartient nécessairement aux plus hauts gradés du service, c'est-à-dire à ceux qui sont les collaborateurs subordonnés dévoués du ministre, qui n'entendent et ne voient que par lui et qui naturellement n'oseront jamais lui résister ni le contredire.

(1) Rapport Chaigne, *Revue de droit public*, 1909, p. 608.

Mais il faut bien insister sur ce point, c'est que le recours au supérieur hiérarchique ne doit jamais rester sans réponse. Le ministre ne peut plus, par un silence prudent, paraître ignorer les réclamations de ses subordonnés. Tel est le principe. Néanmoins, il n'y a pas de sanction en fait ; car aucun fonctionnaire n'osera mettre en mouvement sa responsabilité politique ; il ne lui restera à sa disposition que le recours devant le Conseil d'Etat, de l'article 39.

En est-il autrement du recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat ? Il semble bien que oui, le Conseil d'Etat étant un tribunal admirable, d'une impartialité et d'une capacité remarquables. Cependant nous croyons qu'au fond il n'a pas une vertu bienfaisante et illimitée. D'abord il n'intervient qu'après que la mesure irrégulière a été prise. Il n'est pas une mesure préventive, permettant d'empêcher l'acte entaché d'arbitraire ou de favoritisme lui-même, il ne peut que le faire annuler postérieurement. De plus on se plaint de la lenteur de la procédure devant cette haute juridiction, et cela avec raison, et pendant cette longue période d'attente, la mesure irrégulière subsiste avec tous ses effets. Enfin le recours pour excès de pouvoir, s'il peut avoir le même effet que la grève quand il s'agit de forcer l'Etat-patron à revenir sur une mesure irrégulière, sur un autre point ne lui est plus comparable, c'est dans le cas où les fonctionnaires voudraient obliger les gouvernants à examiner l'utilité et l'opportunité d'une réforme. Car le Conseil d'Etat n'est jamais qu'un tribunal, et pas une Société d'études législatives quelconque. Si grâce à la possibilité de former un recours, les fonctionnaires peuvent exercer un certain contrôle sur l'organisation du service

auquel ils collaborent, il faut bien reconnaître que ce contrôle est très restreint.

Mais il semble bien que, dans d'autres dispositions des projets, ses auteurs aient pressenti ces objections et tâché d'y remédier, du moins en théorie.

Le projet de mars 1907 décide que « les associations de fonctionnaires peuvent présenter directement aux chefs de leurs services et aux ministres, après en avoir avisé leurs directeurs et directeurs généraux, les vœux qu'elles croient devoir formuler sur les questions se rattachant à leurs objets (1) », c'est-à-dire l'étude et la sauvegarde de leurs intérêts professionnels.

Le projet dont M. Chaigne fut rapporteur contient un article 43 identique à l'article 3 du projet de mars 1907.

De plus ces projets placent à côté des chefs de service, des conseils ou des comités composés en partie de membres élus par le personnel et nécessairement consultés sur certains points. Ici encore la réforme proposée est intéressante, mais insuffisante. Les associations de fonctionnaires pourront émettre des vœux, mais quels moyens ont-elles pour les faire écouter ? Et les conseils du personnel ? D'après la proposition de la commission d'administratiou de la Chambre des députés, ces conseils sont : « placés auprès de tout dépositaire de l'autorité, investi de pouvoir nommer et de révoquer les fonctionnaires et composés moitié de membres élus parmi les fonctionnaires de chaque grade, moitié de membres de droit (2) ». Ces derniers sont les fonctionnaires les plus élevés en grade, pris dans leur ordre d'ancienneté, c'est-à-dire que c'est le membre le plus ancien du grade

(1) Art. 3.
(2) Art. 3 et 4.

le plus élevé qui préside et a voix prépondérante. Alors la prépondérance appartient nécessairement aux plus hauts gradés de chaque service, c'est-à-dire à ceux qui sont les conseillers naturels et écoutés du chef hiérarchique et qui, en fait, exercent avec lui le pouvoir hiérarchique.

D'ailleurs, les conseils institués n'ont que des attributions minimes. « Ils sont consultés sur toutes les mesures d'ordre réglementaire concernant le statut du personnel », c'est-à-dire sur l'organisation du personnel « sur les réclamations contre les propositions de majorations d'ancienneté, donnent leur avis sur les propositions des tableaux d'avancement faits par le directeur ou chef du personnel, sur les désignations des fonctionnaires ne remplissant pas les conditions exigées, mais que des services exceptionnels signaleraient pour un avancement au choix, sur les mises à la retraite d'office ou sur le licenciement pour incapacité de remplir utilement ses devoirs professionnels ». Seulement le supérieur hiérarchique n'est jamais tenu de suivre leurs avis. Enfin, les conseils prononcent sur les peines disciplinaires du second degré : le déplacement d'office avec disgrâce, la rétrogradation au grade inférieur, la mise à la retraite d'office, la révocation (art. 24).

Il faut observer seulement que la décision n'est qu'en premier ressort et qu'elle peut être réformée en appel par une cour composée de deux conseillers d'Etat en service ordinaire, de deux conseillers à la Cour de cassation et d'un conseiller-maître à la Cour des comptes, élus par leurs collègues. Les membres du conseil supérieur de discipline élisent leur président. L'office du ministère public est rempli par un des directeurs du minis-

tère dont relève le fonctionnaire déféré et qui est désigné pour chaque affaire par le ministre (1). Cette organisation du conseil supérieur de discipline a l'immense mérite d'écarter rigoureusement l'élément parlementaire et son intrusion désastreuse dans le recrutement et la discipline du personnel qui est en grande partie la cause du mal actuel.

Mais pourquoi alors, dans l'article 32, ouvrir une brèche formidable à ce principe excellent et permettre au gouvernement de passer outre à la décision du conseil supérieur, par un décret motivé, rendu en conseil des ministres sur le rapport du ministre compétent et publié au *Journal officiel* dans les deux mois ? Le ministre a eu la faculté d'appeler s'il n'était pas satisfait de la décision du conseil de discipline, il doit, comme tout individu, s'en remettre à la juridiction d'appel ; cela fait, il doit s'incliner devant l'arrêt de cette dernière, surtout quand elle se présente, comme ici, avec toutes les garanties de compétence, de capacité et d'impartialité nécessaires.

Le projet du gouvernement, déposé en mai 1909, allait sensiblement moins loin dans le sens de la collaboration ; il n'y a plus de conseil du personnel ; mais une simple commission qui assiste le chef de service lors de l'établissement du tableau annuel d'avancement. Cette commission comprend des membres nommés dont le nombre n'est pas fixé, et deux membres représentants du personnel pour chaque grade ou emploi ou groupement de grades ou d'emplois. Ces représentants du personnel sont tirés au sort, et ils ne participent à la confection du tableau qu'en ce qui concerne les fonctionnaires de leur

(1) Art. 31.

grade. La commission ainsi nommée ne fait d'ailleurs que donner un avis. Quant aux peines disciplinaires, les moins graves sont prononcées par le chef de service ; les autres sont prononcées soit par le ministre sur l'avis du conseil de discipline, soit, pour les plus graves par le conseil de discipline. Celui-ci est composé de deux membres de droit nommés à raison de leurs fonctions, et de deux fonctionnaires de même service et du même grade que le fonctionnaire déféré, élus annuellement par leurs collègues. Lorsque le conseil statue seul, appel peut être formé de sa décision devant un conseil supérieur de discipline composé d'un président de section au Conseil d'Etat, président, d'un conseiller d'Etat en service ordinaire, de deux conseillers à la Cour de cassation et de deux conseillers maîtres à la Cour des Comptes désignés annuellement par le conseil des ministres. Il peut être passé outre à la décision de ce conseil, par décret rendu en conseil des ministres sur le rapport du ministre compétent.

Tout ce que nous avons dit de l'autre projet s'applique ici avec plus de force encore puisque ce dernier statut ne donne pas même aux fonctionnaires de garanties sérieuses.

De plus, l'article 10 dispose que les dossiers communiqués à la commission chargée de préparer le tableau d'avancement, ne contiendront que des pièces administratives. Ce n'est pas une garantie contre l'intrusion des parlementaires, puisque rien n'empêche de constituer légalement, à côté des autres, des dossiers contenant des recommandations, et c'est le chef de service qui décide en ce qui concerne la confection du tableau.

M. Briand a fait connaître, en novembre 1910, à ses collègues les grandes lignes des projets qu'il avait prépa-

rés dans le but d'empêcher les grands services publics.

Ces projets sont au nombre de cinq, dont trois visent plus particulièrement les chemins de fer et dont le dernier s'occupe de réprimer efficacement les actes de sabotage. Le second projet a pour but d'empêcher l'arrêt des services publics. Il classe ces services en deux catégories: 1° le service des chemins de fer, qui intéresse la défense nationale ; 2° les services qui touchent aux intérêts généraux, au fonctionnement de la vie nationale, au maintien de l'hygiène et de la sécurité publique. Pour ces derniers services, autres que le service des chemins de fer, il s'agit d'étendre à de nouveaux cas le principe de l'article 475 du Code pénal, § 22, qui donne à l'autorité publique le droit de réquisitionner à la fois les objets et les individus, sous sanctions pénales. L'article 475 ne prévoit que des cas de calamités publiques : accidents, tumultes, naufrages, inondations ou incendies. Il s'agirait de viser l'hypothèse où la grève des services publics mettrait en danger la sécurité publique ou tout autre intérêt général.

Passons aux services publics concédés et voyons les essais de réforme tentés en notre matière. Le plus important là aussi fut fait par le ministère Briand qui, à la date du 22 décembre 1910, a déposé les trois projets dont nous avons parlé, relatifs à la situation du personnel des réseaux de chemins de fer d'intérêt général. Il a voulu remédier à juste titre à l'insuffisance de la législation actuelle à prévenir une grève d'agents d'un service public concédé.

Nous savons que l'exposé des motifs précédant le projet sur le statut et l'organisation de la procédure de conciliation et d'arbitrage dégage des idées générales sur la

situation juridique des agents des services publics, soit en ce qui concerne la possibilité de faire grève, soit en ce qui concerne le droit de se syndiquer. Nous avons insisté sur cette partie du projet de statut (1), nous n'y reviendrons pas.

Disons simplement qu'il résulte de cet exposé des motifs que la grève des agents des services publics dont la continuité importe essentiellement à la vie collective, est un acte tout à fait illicite et inefficace. S'il en est ainsi, il faut donc l'interdire. Mais alors l'intérêt des agents des services publics sera méconnu au profit de l'intérêt général. Pour éviter cela, et pour tâcher de concilier ces deux intérêts, il faudra donner à ces agents des garanties et d'autres moyens de revendications.

Les moyens préventifs imaginés par le gouvernement pour empêcher une grève des agents de chemins de fer sont au nombre de trois :

1° En premier lieu, dans les six mois à partir de la promulgation de la présente loi, les administrations des réseaux de chemins de fer d'intérêt général devront soumettre à l'homologation du ministre des travaux publics, des règlements relatifs aux conditions d'avancement et de licenciement et au régime disciplinaire applicables aux diverses catégories de personnel de ces réseaux.

2° En second lieu les administrateurs sont tenus d'instituer des conférences dans lesquelles les délégués élus du personnel de chaque service seront appelés à discuter périodiquement, et au moins deux fois par an, avec les représentants de l'administration, les questions relatives aux intérêts professionnels, soit collectifs, soit individuels, des agents et ouvriers de service.

(1) Celui de mai 1909 et celui dont M. Chaigne a été rapporteur.

3° Enfin on organise une procédure de conciliation et d'arbitrage.

L'idée d'obliger d'élaborer un statut pour les agents de chemins de fer est excellente. En effet, comme les agents ne sont pas des ouvriers ordinaires, mais qu'ils se rapprochent plus des fonctionnaires, il convient de leur donner des bénéfices et des avantages très voisins de ceux qu'il convient d'accorder aux fonctionnaires (1).

L'auteur de l'article de la *Revue politique et parlementaire* du 11 février 1911 (2) déclare qu'ainsi on affaiblira l'autorité des Compagnies sur leurs agents, on diminuera la responsabilité du personnel dirigeant, on découragera, en édictant des règles d'avancement, les bons agents au profit des médiocres, on diminuera l'émulation, on énervera enfin la discipline.

C'est faux, un statut très sagement élaboré ne peut pas produire ces effets déprimants. Au contraire, en éliminant le favoritisme et l'arbitraire, aussi fréquents ici que dans les services publics non concédés, le statut produira des effets opposés.

Cet auteur reproche encore au projet l'immixtion du ministre dans les questions relatives à l'avancement et à la discipline et au régime disciplinaire (3), et l'homologation du ministre ou l'intervention d'un décret en cas de désaccord entre les Compagnies et le ministre :

(1) Voir rapport Millerand, p. 4, 5, 6.

(2) P. 244.

(3) Et même dans la nomination des directeurs en chef de service, d'après le projet déposé par le gouvernement Caillaux à la Chambre le 7 novembre 1911. S'il ne ratifie pas, le ministre procède d'office à la nomination dans un délai de 3 mois après vacances. Après 6 ans, il faut une nouvelle ratification.

« C'est, dit-il, l'atteinte la plus grave qu'on puisse porter aux droits de la Compagnie. »

Là encore, nous répondrons qu'il n'en est rien ; cette immixtion ne paraît pas avoir le moindre inconvénient. Le ministre est absolument désintéressé, voire donc impartial. Et de plus nous devons ajouter que cette intervention s'impose : les Compagnies ne devant pas être tout à fait indépendantes pour la gestion de ces entreprises, car qu'arriverait-il ? Elles chercheront à gagner le plus d'argent possible, c'est-à-dire à faire triompher le plus possible leurs intérêts privés. Or nous savons que leurs entreprises ont le caractère spécial d'être des services publics, et ce caractère exige qu'elles fonctionnent d'une façon conforme à l'intérêt général, ce ne peut donc être qu'un membre du gouvernement, c'est-à-dire un représentant de cet intérêt général, qui soit, par sa qualité même, le mieux placé pour examiner si ce but est bien respecté.

Le projet de statut organise des conférences périodiques en obligeant les administrations des réseaux d'instituer, dans les divers arrondissements ou subdivisions de chaque réseau, des conférences dans lesquelles les délégués élus du personnel seront appelés à discuter périodiquement, au moins deux fois par an, avec les représentants de l'administration, les questions relatives aux intérêts professionnels soit collectifs, soit individuels, des agents et ouvriers de service. L'exposé des motifs, en même temps qu'il fait valoir l'utilité de cette collaboration des dirigeants et des dirigés, ajoute que les délégués seront évidemment choisis parmi les chefs des groupements syndicaux. C'est un point très intéressant à noter ; c'est là le premier pas dans la voie

de l'organisation régulière d'une collaboration du personnel dirigeant et du personnel dirigé. Et on ne saurait trop insister là-dessus, c'est excellent. Comme le dit l'exposé des motifs : « L'expérience prouve que, dans les services publics, on peut beaucoup attendre de ces conférences, de ces contacts fréquents entre les dirigeants et les dirigés. C'est de ces conversations familières et sans solennité, en dehors de tout conflit, qu'il est aisé de prévenir ou de dissiper les malentendus, de trancher les mêmes difficultés professionnelles. En outre, des mesures nouvelles, mises à l'étude par la direction, peuvent y être officieusement soumises à une sorte de consultation préalable de ceux qui auront à les appliquer ; des modifications des conditions de travail, utiles à la bonne marche du service, peuvent y être suggérées par les représentants des agents et des ouvriers ; et c'est de cette collaboration confiante entre les chefs et les agents d'exécution que peut naître un premier mode de participation des travailleurs à la gestion, de même que les gratifications et les peines de gestion allouées sur les divers réseaux constituent un système embryonnaire de participation aux bénéfices. » Nous devons faire remarquer que le gouvernement a eu bien du mérite d'introduire cette quasi-collaboration dans les services publics, c'est-à-dire là où jusqu'alors les idées de discipline, de hiérarchie régnaient en maîtresses, et qui, si elles semblaient osciller en bas, n'avaient jamais cessé d'être invoquées bien moins encore qu'appliquées en haut.

M. Ferneuil déclare que : « l'institution de conférences serait peut-être susceptible de produire des résultats utiles, à la condition que les délégués du personnel n'apportent pas dans les discussions les partis-pris irréduc-

tibles et le mot d'ordre du syndicat ». Mais d'abord il peut se trouver des cas où les conférences réussissent pleinement et où les délégués du personnel n'apportent pas dans les discussions cette partialité et cet esprit de lutte, dont parle notre auteur, de même qu'il peut y avoir des syndicats pacifiques, sans idée de violence ; et cette réforme aurait déjà un résultat appréciable qui valait la peine de la tenter. De plus, c'est faire entrer ici des forces psychologiques et sociales qui ne regardent pas le juriste. Il est évident qu'aujourd'hui la mentalité des individus ne permet guère la réussite de ces conférences ; mais elle pourra changer, et qui nous dit même que ces conférences, ainsi que tous les moyens de régler pacifiquement les différends collectifs, ne seront pas les puissants agents de ce changement, c'est-à-dire les causes plus que les effets ? Toute évolution ne se fait pas d'un seul coup, mais petit à petit et par phases successives.

Assurément il ne peut être question de déterminer les institutions qui, par leur seul fonctionnement, produisent automatiquement l'ordre, la justice, l'harmonie, nous savons fort bien qu'une institution, si parfaite soit-elle, ne vaut complètement que si les mœurs des individus s'améliorent, et de ce point de vue il nous paraît toujours vrai de dire que le succès de toute réforme est conditionné par le degré de formation des individus. Mais il n'est pas sans intérêt de rechercher quelles réformes et quelles institutions peuvent, tout en aidant à cette formation morale, servir à réaliser plus de justice et d'ordre.

Enfin le projet de M. Briand organise une procédure de conciliation et d'arbitrage.

Conciliation et arbitrage.

Déjà la loi du 27 décembre 1892 avait, en France, organisé une procédure facultative à laquelle peuvent recourir patrons et ouvriers. Depuis, de très nombreuses propositions ont été déposées sur le bureau de la Chambre tendant à substituer à l'organisation facultative de la loi de 1892 une organisation obligatoire. De ces propositions la plus connue est celle de M. Millerand, alors ministre des travaux publics, « sur le règlement amiable des différends relatifs aux conditions du travail », du 16 novembre 1900, reprise ultérieurement par lui le 14 octobre 1902 et le 12 juin 1905, et de même la proposition de loi présentée le 21 mars 1907 par MM. Ferdinand Buisson, Charles Deloncle, Messimy et Steeg. Certaines législations étrangères ont même été jusqu'à l'adoption du système du recours obligatoire à l'arbitrage (1). Il faut ajouter que certaines propositions déposées en France, celle de M. Millerand notamment, veulent étendre l'emploi de la conciliation et de l'arbitrage dans les rapports entre l'administration et le personnel, sinon dans tous les services publics, du moins dans quelques-uns.

Plusieurs législations se sont orientées dans cette voie. C'est ainsi que le Canada, par les lois du 10 juillet 1903 et du 22 mars 1907, et que la Nouvelle-Zélande, par la loi du 10 octobre 1908, ont établi une procédure de conciliation pour le règlement des conflits ouvriers. Mais au Canada, le conseil de conciliation ne fait qu'ajourner la déclaration de grève ; si les parties n'acceptent pas ses décisions, la grève reste toujours en suspens et on a simplement re-

(1) Etats-Unis, Australie, canton de Genève (Pic, p. 993).

tardé le danger. En Nouvelle-Zélande, au conseil de conciliation se superpose une cour d'arbitrage, véritable tribunal dont la sentence obligatoirement exécutoire empêche la déclaration de grève. Aux Etats-Unis, la loi fédérale du 1er juin 1858 sur l'arbitrage, a institué l'appel de la sentence des arbitres à la Cour du circuit. Enfin, en Angleterre, un projet complet a été adopté en 1907 par quarante-six Compagnies et le syndicat des chemins de fer, organisant un bureau de section qui forme le premier degré de juridiction, puis un bureau central de conciliation qui constitue le second degré. A défaut d'entente entre les parties, le conflit est porté devant un arbitre unique, désigné par le speaker de la Chambre des Communes ou le master of rolls.

Le gouvernement n'a donc repris ici qu'une idée fort répandue et déjà ancienne. Il est certain que ce règlement pacifique par une procédure de conciliation et d'arbitrage est excellente, mais il nous faut bien préciser ce qui est et ce que doit être cette procédure.

C'est d'abord le système du recours obligatoire à l'arbitrage qu'a adopté le gouvernement : c'est un système voisin de celui de M. Millerand dans son projet de 1901 (1), et c'est aussi celui qu'adoptent, pour certains services publics particulièrement importants, plusieurs législations étrangères, notamment le Canada, où la loi du 22 mars 1907 a pour objet de prévenir, par le recours obligatoire à l'arbitrage, les grèves et contre-grèves dans les mines et les exploitations des services publics. On a naturellement aussitôt fait observer que ce principe de l'arbitrage obligatoire entre patrons et ouvriers consti-

(1) Voir thèse Ch. Germain, p. 180.

tue une violation de la liberté des conventions : « Et d'abord, trouve-t-on dans l'article de la *Revue politique et parlementaire* du 10 février 1911 sur la réglementation des grèves, qui ne voit que l'arbitrage obligatoire ainsi organisé bouleverse complètement les bases du régime contractuel qui régit les rapports des concessionnaires avec leur personnel ? Jusqu'ici, dans l'industrie des chemins de fer, le contrat de travail émanait exclusivement du libre accord des intéressés ; désormais les décisions sans appel d'une autorité extérieure, étrangère à la gestion même de l'entreprise, viendront se substituer au régime contractuel. » Et c'est là un reproche que l'on peut faire à tous les projets d'arbitrage obligatoire. En effet, les arbitres n'ont pas à s'occuper que des violations du contrat de travail, mais ils ont aussi, et le plus souvent, à trancher des réclamations tendant à modifier le contrat de travail ou à le compléter. Dans ce cas, il n'y a plus alors interprétation du contrat de travail, mais création d'un autre contrat de travail, du moins en partie, et substitution de ce contrat de travail à l'ancien. Et ce nouveau contrat, créé par les arbitres, sera obligatoirement imposé aux deux parties en présence, même si l'une et l'autre ne le voulaient pas (1). Tant pis, il n'y a pas d'institution, si bonne soit elle, sans inconvénient. Il semble que le remède serait alors l'arbitrage facultatif, mais il ne servirait à rien, car on ne l'appliquerait pas ;

(1) C'est là une différence avec l'arbitrage international. Le litige là est d'ordre juridique : un procès. Ici, il peut être d'ordre économique et social. L'exposé des motifs a tort d'assimiler : « le remplacement dans l'ordre social des solutions belliqueuses par des solutions pacifiques ». *Revue politique et parlementaire* du 11 février 1911, p. 245.

comme la grève étant, par hypothèse, illicite, et inadmissible, il faut trouver un moyen de résoudre les différends qui peuvent se produire entre le concessionnaire-patron et ses agents ouvriers ; nous devons forcément prendre le seul qui soit à notre disposition et le seul qui ait quelque chance d'être efficace. De deux maux on doit choisir le moindre. Nous dirons même, d'accord avec M. Rolland (1), que cette substitution du contrat nouveau au contrat ancien, ou plutôt cette modification par l'autorité aux anciens contrats, est assez fréquente dans notre droit et notre pratique législative, et qu'elle est même très régulière, sinon indispensable. Il arrive un temps où les mœurs, le milieu ayant évolué et changé, les contrats et les déclarations de volonté unilatérales (2) se trouvent inutiles et même dangereuses. Il faut les supprimer ou les adapter à des circonstances économiques, politiques et sociales, nouvelles, imprévues ou particulièrement graves. Mais ces modifications ne se peuvent justifier que si vraiment les circonstances économiques, politiques ou sociales ont profondément changé.

Le grand point, c'est d'organiser les institutions de conciliation et d'arbitrage de telle sorte que les décisions soient rendues avec modération et prudence, Le tout est aussi d'assurer l'exécution des décisions une fois rendues. Si l'on ne prend pas ces précautions, l'arbitrage obligatoire est fort dangereux (3).

L'auteur de l'article du 10 février 1911 dans la *Revue politique et parlementaire* (4), déclare qu'imposer l'arbi-

(1) *Revue de droit public*, 1910, p. 309.

(2) Les fondations, par exemple.

(3) C'est peut-être là la cause de l'échec de *l'Industrial disputes Investigation act* au Canada, voir 1re partie, chap. I.

(4) p. 246.

trage aux Compagnies, c'est violer le cahier des charges. Cette question, nous l'avons résolue d'avance, en disant que l'acte de concession n'est pas un contrat ordinaire, la situation du concessionnaire, en effet, si elle est contractuelle en ce qui concerne les dispositions de l'acte de concession relatives à la situation personnelle du concessionnaire, est réglementaire pour les autres dispositions et peut être modifiée par le législateur (1).

Ces questions de principe résolues, il nous faut examiner de près ce que sont et ce que valent les dispositions du projet Briand.

Le projet actuel institue un système de conciliation et d'arbitrage qui comporte deux phases : la phase de conciliation et la phase d'arbitrage.

I. — *Phase de conciliation.* — Elle comprend deux périodes, les comités locaux de conciliation, et au-dessus d'eux le comité central qui peut être saisi des différends collectifs non résolus par les comités locaux. Les comités locaux sont institués dans les divers arrondissements ou subdivisions de chaque réseau ; ils sont composés de représentants de l'administration du réseau et de délégués élus du personnel de chaque service (art. 3). Ces comités sont appelés à examiner, sur la demande des intéressés ou du ministre des travaux publics, les différends d'ordre collectif relatifs aux intérêts professionnels des agents et ouvriers de ce service (art. 2).

Au-dessus de ces comités existe un comité central de conciliation comprenant, outre les représentants de l'ad-

(1) Rapport Millerand, p. 13.

ministration, au moins deux délégués élus du personnel de chaque service et un ingénieur du contrôle technique ; il doit être institué dans chaque réseau (art. 4). A ce comité central seront soumis, soit par l'administration du réseau, soit par la majorité des délégués du personnel d'un ou de plusieurs services intéressés, soit par le ministre des travaux publics, les différends qui n'auront pu être tranchés dans les comités locaux. Il peut être aussi saisi directement des différends qui intéressent l'ensemble des agents d'un ou de plusieurs services du réseau (art. 6). Ce comité devra se prononcer dans le délai de deux mois (art. 8), à partir du jour où il a été saisi. Si l'accord s'établit dans ce comité central sur les conditions de la conciliation, celles-ci sont consignées dans le procès-verbal qui est communiqué au ministre des travaux publics et publié au *Journal officiel* (art.9). Si la tentative de conciliation échoue, le différend est soumis à l'arbitrage (art. 10), et la seconde phase de la procédure commence. Elle comprend le titre III.

II. — *Phase d'arbitrage.* — La composition du tribunal arbitral est réglée par les articles 11 et suivants. Deux arbitres sont désignés par des délégués au comité central de conciliation (art. 11). L'administration du réseau désigne, de son côté, deux autres arbitres. Si le litige intéresse plus d'un service, la désignation des deux arbitres est faite par les délégués au comité central de ces divers services (art. 11). Ces quatre arbitres s'adjoignent, par une décision unanime, soit un, soit trois coarbitres. S'ils ne peuvent s'entendre pour le choix d'un ou de trois coarbitres, les deux arbitres désignés par les délégués du personnel,

choisissent un coarbitre sur la liste élue par le Sénat et la Chambre des députés. Les deux arbitres désignés par l'administration du réseau choisissent, de leur côté, un coarbitre sur la même liste. Puis les deux coarbitres ainsi désignés choisissent à leur tour un septième arbitre. A défaut de choix, il est procédé par voie de tirage au sort parmi les noms figurant sur la liste élue par le Sénat et la Chambre des députés (art. 12). Tous les trois ans, en effet, en janvier, il est procédé à l'élection par le Sénat de cinq personnes, et par la Chambre des députés, de dix personnes pouvant être appelées à remplir les fonctions de coarbitres dans les différends survenus entre les administrations des réseaux de chemins de fer d'intérêt général et les personnels de ces réseaux (art. 13).

Ainsi constitué, le tribunal au complet tranche le différend par une sentence lue en séance publique et publiée au *Journal officiel* (art. 17). La sentence arbitrale est en principe exécutoire, sauf si elle engage les finances de l'Etat ; dans ce cas il faut ratification par le vote des deux Chambres (art. 18). L'article 19 prévoit le cas où la sentence aggrave les charges financières du réseau ; dans ce cas elle doit déclarer s'il y a lieu à compensation et indiquer la compensation accordée.

Il faut que la sentence soit exécutée par l'Etat, par le concessionnaire et par le personnel.

Pour le concessionnaire, l'article 20 prévoit qu'à défaut d'exécution volontaire, il est pourvu d'office à l'exécution de la sentence. Il peut, en outre, être fait application des pénalités de l'article 21 de la loi de 1845 et des dispositions du cahier des charges.

Pour le personnel, l'agent ou l'ouvrier qui ne conti-

nue pas le travail dans les conditions fixées par la sentence, peut être aussitôt remplacé sans l'accomplissement des formalités prévues pour les révocations, congédiements ou suppressions d'emploi (art. 21).

Pour l'Etat, si l'administration du réseau n'obtient pas de compensation dans le délai de trois mois, dans le cas où son droit à en obtenir une a été reconnu par la sentence, elle peut former une demande en indemnité devant la juridiction compétente (art. 19, § 2).

Tel est le système complexe du projet de conciliation et d'arbitrage. Il nous faut le juger tel qu'il est.

Nous devons remarquer d'abord que, sur quelques points, le projet est peu précis, entre autres sur la détermination des litiges qui doivent être soumis à l'arbitrage et à la conciliation. Nous trouvons cette critique dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 février 1911 (1) : « Quels seront les conflits auxquels devra s'appliquer la procédure prévue par le projet de loi ? et que doit-on entendre par les différends collectifs relatifs aux intérêts professionnels ? Comment définir ces intérêts professionnels et quelle en sera la limite ? Ne faut-il pas considérer comme relatives aux intérêts professionnels les réclamations concernant les règlements techniques de l'exploitation, le mode de construction du matériel, les conflits relatifs à des questions de discipline, à des questions d'organisation générale, au choix du personnel dirigeant ? » Il faudrait absolument préciser.

Il faut aussi se demander si les questions juridiques doivent être soumises à cette procédure d'arbitrage et de conciliation, c'est-à-dire si le projet a voulu exclure com-

(1) P. 248.

plètement la compétence des tribunaux judiciaires en cette matière. Il faudrait nécessairement que les autres projets nous renseignent sur ce point.

De plus, ce ne sont pas seulement des différends d'ordre collectif que vise le projet de loi ; il est dit, en effet, dans l'article 2, que les délégués élus de chaque service seront appelés à discuter périodiquement avec les représentants de l'administration : « les questions relatives aux intérêts professionnels, soit collectifs, soit individuels, des agents et des ouvriers de ce service ». Ceci est absolument injustifiable. Les agents qui ont une réclamation individuelle à présenter doivent toujours pouvoir, et, en fait, ils peuvent toujours la présenter directement à leurs chefs. Il ne peut y avoir aucune utilité et il y aurait au contraire des inconvénients graves à faire passer ces réclamations individuelles par l'intermédiaire de délégués élus jouant le rôle d'avocats d'office et dont l'intervention aurait très certainement pour effet de grossir et d'envenimer les moindres incidents.

La composition des comités de conciliation, celle du tribunal d'arbitrage, ne sont pas non plus sans prêter à critiques. Dans les deux, on peut se demander si les délégués du personnel auraient une compétence suffisante pour représenter dans le litige à eux soumis, les intérêts et des agents et des ouvriers ; la même question se pose pour les arbitres s'ils sont désignés comme il est prévu au projet de loi. Cela tient surtout au caractère de la profession des chemins de fer qui ne constitue pas en réalité une profession unique, mais une série de professions distinctes qui, pour être juxtaposées et pour concourir au même but, n'en sont pas moins très différentes et très étrangères l'une à l'autre, même à l'intérieur d'un

même service. Les délégués de chacune de ces catégories d'agents seraient absolument incompétents pour connaître d'une réclamation concernant une autre catégorie même rattachée administrativement au même service, et pour ces motifs les comités régionaux de conciliation étant également constitués par circonscription régionale et par service, et dans lesquels se trouvent confondus des agents appartenant à des établissements différents et à des professions tout à fait distinctes, ils seront souvent désintéressés dans les questions qu'ils auront à examiner, et sans compétence pour en connaître. Ces critiques s'appliquent même avec beaucoup plus de force au comité central de conciliation dans lequel seraient appelés à siéger deux délégués élus des agents de chaque service pour l'ensemble du réseau. Ces délégués seraient ainsi appelés à délibérer sur des questions intéressant des services auxquels ils sont complètement étrangers.

Enfin, nous devons remarquer que, tels qu'ils sont organisés, les comités de conciliation seront bien plus propres à faire naître les conflits qu'à les apaiser. Les revendications du personnel non admises par les comités de conciliation devant toujours donner lieu à un arbitrage, les agents auront intérêt à multiplier leurs revendications en spéculant sur la tendance naturelle qu'ont les arbitres à couper la poire en deux et à donner satisfaction à une partie des demandes qui leur sont soumises.

Mais nous n'adopterons pas la critique de l'introduction d'un fonctionnaire du contrôle technique dans le comité central de conciliation, ni des dispositions qui prévoient l'initiative du ministre pour faire mettre à l'ordre du jour des comités de conciliation, des questions

dont ces comités ne se trouveraient pas saisis par les intéressés. En effet, ici nous devons répondre que nous avons affaire à un service public et que les gouvernants qui en sont chargés, ont le droit et le devoir d'en surveiller l'organisation et le fonctionnement quand ils ne l'exploitent pas eux-mêmes directement.

Que dire alors du tribunal d'arbitrage ? Outre que sa constitution paraît assez compliquée, on ne voit guère pourquoi des représentants du personnel et des représentants des réseaux font partie, en nombre égal, comme juges, du tribunal arbitral. Nécessairement ils représentent des tendances opposées puisqu'ils n'ont pas pu se concilier. Il vaudrait mieux pour le tribunal d'arbitrage, et pas pour le comité de conciliation, car cette composition se conçoit fort bien, prendre des arbitres en dehors de ces délégués, qui redeviendraient alors ce qu'ils sont réellement, les parties en cause.

D'autre part, il est assez malencontreux de désigner sur la liste des coarbitres comme à peu près seuls éligibles : les membres du Conseil d'Etat, les membres de la Cour de cassation, les membres ou anciens membres du tribunal de la Haye, les membres des Académies des sciences et de celle des sciences morales et politiques, les Présidents de la Cour d'appel de Paris et du tribunal civil de la Seine, les doyens des Facultés de droit (art. 13, § 2), tous gens forts en droit ; car, nous le répétons, il ne s'agit pas ici de questions juridiques, mais de questions sociales et économiques auxquelles ces personnes, exclusivement juristes, ne s'entendent guère. Mais le projet d'accepter comme arbitres dans l'article 13 les anciens vice-présidents du conseil supérieur du travail, est très bon ; il faudrait y ajouter les membres des chambres de

commerce par exemple, et ceux du conseil supérieur du travail.

Enfin, l'inscription sur la liste des coarbitres est faite par le Parlement. Etant donné les dispositions des Chambres et les considérations électorales dontil leur est difficile de s'abstraire, lorsqu'il s'agit du sort des employés de chemins de fer, ne pourra-t-on toujours soupçonner les parlementaires, de ne pas apporter dans leur choix une impartialité suffisante, et ce n'est pas une illusion, nous en avons eu comme preuve la campagne fort énergique menée par le gouvernement contre les Compagnies pour leur faire, bon gré mal gré, réintégrer les cheminots révoqués.

Bien plus grave encore est l'intervention prévue du Parlement pour homologuer et rendre exécutoire la sentence arbitrale (1). D'après le projet cette intervention sera nécessaire toutes les fois que la sentence arbitrale engagera les finances de l'Etat. « Quel que soit, déclare l'exposé des motifs, le caractère souverain d'une sentence d'arbitres, peut-on admettre qu'elle puisse, par elle-même, avoir pour effet de mettre les dépenses à la charge des contribuables et qu'elle absorbe ainsi, dans une certaine mesure, le pouvoir souverain du Parlement, seul maître d'engager les finances publiques. » D'après cela, toute décision d'un tribunal quelconque condamnant l'Etat à des dommages-intérêts devrait être ratifiée par les Chambres. Quand la sentence engagera-t-elle les finances de l'Etat? Toutes les fois que les arbitres auront

(1) Cf. Conférence de M. Millerand, dans la *Revue* : *Le Parlement et l'opinion*, et l'article de M. Ferneuil : *Revue politique et parlementaire*, 10 mai 1911, p. 237.

accepté les revendications des agents, car ces revendications se traduisent pour les Compagnies en une question de dépenses, c'est-à-dire par le jeu de la garantie d'intérêt, du remboursement de la dette ou du partage des bénéfices, se répercutent sur les finances de l'Etat, autrement dit la sentence arbitrale aggravant les charges du concessionnaire, déclare qu'il doit lui être accordé une compensation consistant en une indemnité à la charge du budget ou en une charge quelconque pour celui-ci. Or, dans ce cas, l'intervention des Chambres ne se justifie pas, car la question à résoudre est celle de savoir si une indemnité est due à raison d'un dommage résultant d'une décision d'une autorité créée par la loi. Il n'y a alors qu'à appliquer les règles sur la responsabilité de l'Etat et à laisser la question aux tribunaux administratifs sans faire intervenir la Chambre. Les finances de l'Etat peuvent encore se trouver engagées quand la sentence arbitrale, intervenant à l'occasion d'un différend entre le réseau de l'Etat et ses agents, décide qu'il y a lieu d'augmenter le salaire du personnel, on aboutit à établir une charge nouvelle pour le réseau, c'est-à-dire pour les finances publiques. L'intervention de la Chambre, ici encore, ne se justifie pas. En effet, ici le tribunal ne juge pas : il n'y a pas de procès ni de points de droit, mais plutôt contestation économique et sociale. S'il en est ainsi, l'intervention des Chambres est nuisible, parce que, d'après l'exposé des motifs lui-même, il faut écarter de la solution du litige : « les hommes mêlés de trop près aux luttes parlementaires et politiques » (1).

Enfin il nous reste à apprécier les différentes sanctions

(1) M. Rolland, *Revue de droit public*, 1911, p. 127.

de la sentence arbitrale. Le projet, en effet, prévoit les moyens d'obliger les administrations des réseaux à exécuter la sentence arbitrale et il n'établit aucun moyen pour assurer l'exécution de la sentence de la part des agents et des ouvriers : « Faute par un agent ou ouvrier de continuer le travail dans les conditions fixées par la sentence, il peut être immédiatement procédé à son remplacement dans son emploi sans formalités » (art. 21, § 2). Ainsi, après avoir déclaré dans l'exposé des motifs qu'on se propose de rendre une grève de chemins de fer illicite et impossible, après avoir institué dans ce but toute une procédure de conciliation et d'arbitrage, on aboutit à proposer comme unique sanction, contre les agents qui refuseront de se soumettre à la sentence rendue par les arbitres et homologuée par le Parlement, la menace de la révocation. Encore cette menace est-elle bien atténuée puisqu'il n'est pas dit que l'agent devra, mais pourra être remplacé dans son emploi. Il semble que l'on pourrait ici au moins parler de responsabilité pécuniaire des agents, en tous cas, de celle des groupements engageant les salariés à ne pas accepter la décision des arbitres, ce qui serait plus pratique, étant donné leurs richesses.

Et ce n'est pas d'ailleurs dans le seul cas prévu par le projet de loi, celui du refus par les ouvriers de continuer le travail dans les conditions fixées par la sentence arbitrale, qu'une sanction est nécessaire pour réprimer les tentatives de grève. Que fera-t-on à l'égard des agents qui se mettront inopinément en grève sans recourir à la procédure de la conciliation ou encore à l'égard de ceux qui, après l'échec de la tentative de conciliation, proclameront la grève sans recourir à l'arbitrage ? Comment

pourra-t-on éviter que les agents se mettent en grève pour un motif non susceptible d'être soumis à l'arbitrage (grève de solidarité : à l'occasion d'une grève déclarée dans une autre industrie et dans un autre service public) ? Qu'adviendra-t-il aussi dans le cas où le Parlement refuserait d'homologuer, en cas d'engagement des finances de l'Etat, la sentence arbitrale ? Autant de points dont les auteurs du projet ne se sont pas préoccupés (1).

En résumé nous dirons que la législation proposée en vue d'éviter les grèves des chemins de fer serait à peu près inefficace. Cependant nous devons faire remarquer l'immense bonne volonté des auteurs du projet : ils ont voulu essayer de concilier tous les intérêts en présence tout en respectant le plus important, l'intérêt du public ; ils ont cherché, par des combinaisons ingénieuses à ne pas faire prédominer une partie sur l'autre, à éviter la partialité et le parti-pris. Et ils ne pouvaient pas mieux réussir, étant donné leur point de départ en ce qui concerne le droit syndical des agents et leur conception trop étroite du rôle des syndicats et des unions professionnelles d'agents des services publics, concédés ou non.

Le ministère Briand s'est retiré, M. Monis, son successeur, a déclaré qu'il donnait son approbation complète au titre premier du projet qui prévoit l'homologation par le ministre des travaux publics des règlements concernant la discipline, l'avancement et le licenciement du personnel. De même le gouvernement accepte le titre II qui organise la procédure de conciliation à laquelle il désire cependant que des simplifications soient apportées. Sur le titre III, le président du conseil a fait les

(1) *Revue politique et parlementaire*, 10 février 1911, p. 269.

réserves les plus expresses en ce qui touche la disposition qui fait intervenir indirectement le Parlement dans la désignation des coarbitres. Il a indiqué, d'autre part, que le gouvernement estimait qu'il serait sage de s'en tenir, en ce qui concerne l'exécution des décisions arbitrales, à des sanctions d'ordre moral. Quant au titre IV, qui prévoit l'interdiction de préparer, d'organiser la grève et qui édicte des sanctions pour les instigateurs, le gouvernement le juge inefficace et dangereux. Il maintient donc en principe les projets déposés par son prédécesseur, tout en supprimant ce qui concerne l'interdiction de la grève. Il a déclaré de plus qu'il demanderait le vote de mesures de répression du sabotage et d'abandon de poste, le vote du projet sur la rétroactivité des retraites et qu'il prierait de pousser aussi vivement que possible l'étude des projets tendant à prévenir les conflits.

Mais le ministère Monis, lui aussi, est tombé, et celui qui l'a remplacé, le ministère Caillaux, s'était déjà occupé en conseil de cabinet à plusieurs reprises du statut (1) et devait préparer un projet pour le 20 janvier en s'inspirant de celui de la commission d'administration générale de la Chambre.

Enfin le ministère Poincaré, dans sa déclaration lue aux Chambres le 16 janvier 1912, fait une large place au statut des fonctionnaires.

Et maintenant que reste-t-il à faire ? Il faut généraliser l'institution de la conciliation et de l'arbitrage comme l'a fait le projet Briand, mais en ayant soin qu'il ne donne plus lieu aux critiques qu'on y a pu faire, en s'en inspirant et en tâchant de les éviter.

(1) Le *Matin*, du 5 octobre 1911.

Il faut aussi leur donner un statut, comme l'a très bien compris aussi le gouvernement. M. Demartial le dit franchement : « Ici, dit-il en parlant des employés de chemins de fer, la grève n'a plus de raison d'être, car des moyens plus perfectionnés s'offrent à ces agents d'obtenir les satisfactions qui leur sont dues. Ils auront un statut analogue à celui projeté pour les fonctionnaires, de manière à pouvoir juridiquement se défendre contre l'arbitraire (1). »

Mais ne peut-on faire plus encore ? Ne trouve-t-on pas des revendications encore plus fortes ? C'est ce que nous allons étudier en terminant dans un dernier chapitre.

(1) Le *Matin*, du 1er juillet 1910.

CHAPITRE IV

LES CONCEPTIONS D'AVENIR POSSIBLES.

§ 1er. — Le syndicalisme.

Quelques fonctionnaires ne se contentent pas de ces moyens préventifs. Poussant à l'extrême l'idée syndicaliste et la thèse marxiste de la lutte des classes qu'ils adaptent à la fonction publique, ils en arrivent aux doctrines les plus osées du syndicalisme. « Les syndicats, disait le manifeste des instituteurs syndicalistes, doivent se préparer à constituer les cadres des futures organisations autonomes auxquelles l'Etat remettra le soin d'assurer sous son contrôle et sous leur contrôle réciproque les services progressivement socialisés (1). » Ils veulent donc socialiser la fonction publique, la mettre entièrement entre leurs mains, comme les syndicalistes ouvriers veulent socialiser les moyens de production (2).

En effet, le syndicalisme a pour but la dissolution de l'Etat, l'élimination du pouvoir politique comme la suppression du patronat. C'est à l'intérieur du mécanisme étatique que le parti socialiste veut faire pénétrer les principes de révolte ouvrière et d'émancipation du travail qu'a dégagés la pratique syndicaliste.

Ce syndicalisme pose, comme principe fondamental

(1) J. Gaumont, p. 273.

(2) Voir l'exposé de la théorie syndicaliste dans Harmignie, p. 26.

de la libération ouvrière, l'organisation autonome des groupements producteurs. Or c'est ce principe que, pour ses ouvriers, employés, fonctionnaires, l'Etat combat avec des moyens deux fois plus coercitifs que ceux du patronat. A l'oppression économique il joint l'oppression politique, si bien que ses salariés sont doublement exploités ; et comme la tendance de la démocratie est d'étendre indéfiniment le champ d'action de l'Etat, il est du devoir du parti socialiste de revendiquer pour les corps des travailleurs des grandes administrations publiques la pleine autonomie dans l'organisation du travail. L'administration est monarchique, l'Etat est démocratique ; pour faire disparaître le vice il n'y a qu'un moyen, il faut que la direction soit confiée à des groupements de fonctionnaires et que l'Etat ne fasse que contrôler. Il faut diviser les attributions entre l'Etat et les groupements de fonctionnaires, et l'Etat contrôlera seulement jusqu'à ce que l'on puisse se passer de lui. C'est une manière de disparition de l'Etat qui serait alors remplacé par des groupements de fonctionnaires autonomes. Cette dernière tendance a pris le nom de : *Fédéralisme administratif*.

On trouve dans Gaumont : « C'est à un acheminement rapide vers le fédéralisme professionnel généralisé que va le syndicalisme des fonctionnaires. Ce mouvement comprend 2 phases : 1° soustraire d'abord à la direction incompétente des politiciens les organismes d'intérêt public transformés en régie autonome par le premier effort de démocratisation de la cité ; 2° substituer ensuite par degrés à l'administration de l'Etat représenté par des délégués issus du parlementarisme politique, la gestion collective indépendante des techniciens associés, sous le

contrôle de l'Etat d'abord, puis sans doute avec la disparition de l'Etat dans l'harmonieux et libre groupement des producteurs (1). » Finalement ce que les groupements des services publics poursuivent : c'est la ruine de l'Etat politique et industriel, c'est l'autonomie du travail, c'est l'indépendance du travailleur. Ainsi les administrations d'Etat tendent, par l'autonomie de leurs services, l'indépendance technique de leurs employés, à se rapprocher de plus en plus des administrations privées : « Apparaissant comme devant être organisées sur le modèle des maisons de commerce et des industries privées, avec les mêmes garanties pour les employés. Plus d'autorité régalienne laissant tomber d'en haut sur les fonctionnaires des ordres sans réplique, mais à la place le contrat de travail, le contrat de travail librement discuté par les parties (2). »

A l'idée de l'Etat distinct des citoyens et supérieur à eux se substitue celle de l'Etat confondu avec l'ensemble des citoyens eux-mêmes, réunis et organisés pour la gérance des services collectifs : tel sera l'Etat de demain.

M. Georges Cahen (3) a bien résumé la doctrine : « Ce que serait l'administration rêvée par eux ? Une agglomération de services autonomes ; chacun de ces services jouirait d'une complète indépendance ; il aurait ses organes propres, sa réglementation distincte qu'il serait maître d'établir et de changer à son gré. Leur exploitation serait confiée aux agents, libérés de toute contrainte, débarrassés de l'oppression d'une autorité, associés par

(1) *L'Etat contre la nation*, p. 116.

(2) M. Thibault, *Plaidoirie en faveur des postiers révoqués pour avoir signé la lettre ouverte* ; Gaumont, p. 87.

(3) Cahen, *Les fonctionnaires*, p. 354.

groupements corporatifs pour assurer cette gestion. La gestion des services publics par les corporations organisées constitue le but suprême du syndicalisme administratif. »

Que devient alors l'Etat ? Il est appelé à disparaître. Il n'est pour les syndicalistes qu'une entité métaphysique, vide de sens. Ou bien, avec l'appareil de ses attributs souverains, son pouvoir de commandement et de contrainte, il ne constitue qu'une source d'oppression, le rempart de l'autorité qu'il faut renverser. La société, décentralisée et organisée, serait formée d'une fédération de groupements professionnels. « Il faut secouer le préjugé républicain et la vieille loque démocratique et, faisant foin de toute idée de gouvernement, ne plus songer qu'à s'organiser sur la base des revendications économiques (1). » Le gouvernement sera alors remplacé par un grand conseil d'administration technique, composé des délégués des agents de tous les services (2).

A la direction étrangère venue d'en haut se substituera une direction autonome venue d'en bas.

Ce seront, dans les services publics comme dans l'industrie ou le commerce, les travailleurs eux-mêmes qui s'organiseront (3). A la hiérarchie politique, succédera l'harmonie spontanée des intérêts économiques. L'autorité sera socialisée.

Entre les fonctionnaires et le service public, les rapports seraient fixés, non plus par voie d'autorité, mais sous la forme contractuelle. Un statut, c'est encore une

(1) Janvion, *La voix du peuple*, mai 1907.

(2) Congrès de l'Union des contributions indirectes, séance du 20 mai 1909.

(3) Rodrigues, *Revue socialiste*, octobre 1905.

réglementation imposée, on le remplacera par une convention collective de travail, de la nature de celles qui sont conclues entre syndicats patronaux et ouvriers. « Les fonctionnaires vendent leur travail moyennant salaire ; simple échange de services ; rien de plus (1). » Leur rémunération doit varier suivant la productivité de leur effort. Et voici par exemple comment se réglerait le service postal : le législateur dirait aux postiers : « Vous êtes tant d'agents ; vous avez jusqu'ici un budget d'exploitation de tant. Avec le même personnel et le même budget, je vous livre l'exploitation du service. Faites vos arrangements vous-mêmes, comme vous l'entendez, fixez vos traitements dont j'homologuerai les tarifs. Si, à la fin de l'année, vous réalisez des économies, une part vous en reviendra, l'autre en reviendra à l'organisation fédérale et servira à l'amélioration du service. »

N'y a-t-il pas déjà, au surplus, des exemples d'ententes de ce genre : telles, celle qui récemment conclue entre des groupements d'instituteurs et la ville de Paris, détermine le régime des cantines scolaires ; et aussi la commandite égalitaire de l'Imprimerie nationale (2).

L'association deviendra obligatoire pour tous les fonctionnaires. Les chefs seront élus ; leur compétence s'affirmera d'elle-même, et la discipline contractuelle remplacera la règle autoritaire et théocratique.

La logique conduit donc ces théoriciens à prêcher la fusion complète du prolétariat administratif et du prolétariat ouvrier. La force des choses y entraîne les militants. Pourquoi distinguerait-on ? « Jean Coste et Jean

(1) Lettre ouverte à M. Clémenceau.
(2) Cahen, p. 358.

Louvrier sont frères. Dans le monde du travail il y a communauté d'intérêts et unité d'efforts » (1).

Au surplus, dans la société future, quelle distinction pourrait subsister entre les fonctionnaires et les ouvriers? Ceux-ci remplissent tous une fonction sociale. Ceux-là sont des travailleurs qui participent au développement de la force productive de la société. Il y aura identité de services rendus. C'est un seul et même organisme qui divisera entre eux la besogne et coordonnera leur activité (2).

Adhérer à la C. G. T., s'y intégrer en quelque sorte pour participer à son action, à sa propagande, à ses efforts ; tel est un des articles de foi de la pure doctrine syndicaliste. Pour le présent, cette affiliation crée le contact permanent des individus et la cohésion des groupements. Elle prépare en même temps la Cité future (3).

Cette tendance apparaît comme très intéressante. Elle aboutit à supprimer les abus du favoritisme, a satisfaire les tendances démocratiques ; elle est donc séduisante parce qu'elle remédie d'une façon radicale aux abus les plus criards du régime actuel.

Mais alors il reste une question très importante qui se pose. Les services publics sont institués pour le public, or cette solution syndicale s'inquiète-t-elle de ce public ? Sans hésitation, non, elle ne s'occupe que des fonctionnaires. Qu'est-ce qui démontre que les grandes corporations autonomes du syndicalisme songeront au public ? Il est certain qu'elles auront surtout en vue les intérêts

(1) J. Jaurès, *Discours à la Chambre*, *J. off.*, 7 mai 1907, *Déb. parl.* Chambre, p. 961 et suiv.

(2) Cahen, p. 359.

(3) Cahen, p. 360.

des fonctionnaires, c'est même très naturel, et ce faisant, sauvegarderont-elles toujours ceux du public ?

C'est du reste ce que tous les sociologues, justement défiants, se demandent avec une grande anxiété. « Que vaudra une administration remise au soin des intéressés eux-mêmes, sans autre hiérarchie que celle qu'ils auront librement établie, sans autre discipline que celle à laquelle ils se seront spontanément soumis ? Comment concilieront-ils la défense de leurs intérêts particuliers avec celle de l'intérêt général et national dont ils auront la charge ? Autant de questions vitales auxquelles, seul le fonctionnement prolongé des syndicats en cause peut fournir une réponse qui n'est pas dans les livres (1). »

Les auteurs syndicalistes répondent que l'intérêt général, l'intérêt du public sera respecté forcément, car une fois dans l'intérêt des fonctionnaires, la situation sera forcément aussi dans l'intérêt du public.

C'est possible, mais il n'en est pas nécessairement ainsi ; il faudrait nous le démontrer pour que nous puissions l'admettre ; et les auteurs syndicalistes ne font pas cette démonstration.

En vérité, ils ne peuvent pas la faire ; au fond la question devient purement d'ordre moral. Si les fonctionnaires, en effet, étaient désintéressés, n'avaient toujours en vue que le bien commun sans s'inquiéter de leur bien particulier, nous pourrions affirmer sans crainte qu'alors la solution syndicaliste serait bonne et qu'on devrait l'adopter.

(1) Paul Boncour. — Cf. Harmignie, p. 386, 388, 389, 391. — Cf. Yves Guyot, p. 305 : « Monsieur Tout le monde est toujours l'homme oublié. »

Mais c'est justement parce que ce mouvement aboutirait à des corporations puissantes qu'on hésite à l'admettre. Car il est un fait incontestable, que toutes les histoires anciennes et modernes n'ont pas cessé de mettre au jour et de vérifier, c'est que ceux qui ont la force et les pouvoirs pour eux, en usent toujours, ou plutôt en abusent toujours dans leurs intérêts privés sans s'inquiéter des intérêts des autres classes sociales jusqu'au jour où ces autres classes sociales étant par trop opprimées et par trop malheureuses, s'unissent dans leur haine commune contre les classes dirigeantes, en prennent la place et agissent alors comme elles jusqu'à leur renversement (1).

Ce problème n'est donc plus d'ordre administratif, mais d'ordre moral, et la dernière solution se trouve dans la transformation des mœurs des fonctionnaires. Le jour où ils seront parfaits, il faudrait admettre complètement cette thèse syndicaliste. Mais quand ce jour arrivera-t-il, si même il arrive? Nous ne le savons pas et nous ne pouvons le savoir.

Telle est la raison pour laquelle nous ne pouvons nous hasarder qu'avec la plus grande réserve, d'accord du reste avec les sociologues, à en ébaucher la réalisation. Aussi nous dirons avec M. Berthod que : « nous n'avons nulle envie de reconstruire la prestigieuse cité d'Utopie. C'est l'avenir qui se chargera de préciser les détails de l'organisation future (2) », et avec M. Leroy : « Tout ce qu'on peut dire des tendances du mouvement syndical contemporain, emprunte nécessairement la plus grande

(1) Voir cours de doctorat : *Histoire des doctrines socialistes*, de M. Brocard. — Cf. Marx.

(2) *Revue politique et parlementaire*, mars 1906, p. 431.

incertitude à notre ignorance du mécanisme social et des possibilités d'évolutions morales. Le champ des possibilités s'ouvre devant nous sans limites (1).

§ 2. — La collaboration.

Mais sans aller jusqu'au syndicalisme pur, ne pourrait-on pas s'en inspirer, en prendre ce qu'il y a de bon et laisser de côté ce qu'il y a de mauvais ?

Sans supprimer l'Etat, ne pourrait-on pas le transformer ? C'est ce que le *réformisme* (2) prétend faire. Il se rapproche du syndicalisme par certaines de ses tendances, mais il ne poursuit pas le même but et repousse sa méthode ; il est anti-révolutionnaire ; il cherche à adapter les institutions aux nécessités sociales, à rendre l'évolution féconde et pacifique.

Une organisation politique lui apparaît indispensable. L'Etat est un fait nécessaire : « l'antiétatisme suppose la foi en la bonté naturelle de l'homme. Seule une cité d'anges, la cité de Dieu, pourrait se passer de police et de politique, de policiers et de politiciens (3) ».

Mais le rôle du pouvoir politique tend à se transformer. Il doit se borner à exercer un contrôle permanent sur la gestion des services ; en cas de conflit il joue le rôle d'arbitre souverain. Les attributions gouvernementales se réduisent à « un contrôle indispensable et constant sur tous les services publics, un droit d'intervention et d'évo-

(1) *Les transformations de la puissance publique*, p. 270.

(2) V. Cahen, p. 379.

(3) Challange, Le syndicalisme révolutionnaire. *Revue de métaphysique et de morale*, 1907.

cation par lequel la nation soit toujours assurée d'avoir le dernier mot dans la gestion des services publics, mais un droit qui ne doit s'exercer que dans les formes nettes, précises, publiques, de façon à bien déterminer la responsabilité de chacun » (1).

Il faut adapter la notion de l'Etat et son organisation aux tendances nouvelles.

Dans ce nouvel Etat, cependant, il faut une hiérarchie et une discipline, il importe que cette discipline perde son caractère autoritaire, qu'elle cesse d'être subie ; elle doit être acceptée librement, voulue par tous. Tous doivent prendre conscience de sa nécessité et s'imposer à eux-mêmes les devoirs qu'elle implique. « La hiérarchie devient l'ordre du jour des compétences. Un chef n'est plus un maître investi par le souverain du droit de commander. C'est un agent plus expérimenté, plus éclairé, plus instruit. Sa fonction n'est pas plus élevée en dignité, elle est différente. Les autres agents ne sont pas ses subordonnés, mais ses collaborateurs. Ils travaillent en commun, s'éclairent et se contrôlent mutuellement. Chacun est responsable de ses actes, et surtout de ses fautes. Tous sont inspectés dans leur tâche ; mais tous aussi ont un droit de surveillance sur le fonctionnement général du service. Les fonctionnaires ne sont plus les serviteurs d'un Etat despotique ; ils ne deviendront pas ses maîtres ; ils seront ses mandataires techniques (2). »

C'est la collaboration qui va caractériser notre régime nouveau dans les rapports des fonctionnaires et des gouvernants. Ce sera là le seul moyen pour les empêcher

(1) Chardon, *Le pouvoir administratif*, p. 196.
(2) V. Cahen, p. 381.

de faire grève. Il ne faut pas seulement instituer des conseils consultatifs où les représentants du personnel sont nécessairement annihilés par l'influence du chef de service, il faut faire de ces conseils des organismes collaborant réellement avec le chef du service et ayant un certain pouvoir de décision.

Que cela soit contraire à l'esprit de la constitution de pluviôse an VIII, c'est certain. « Mais ce qui importe, dira M. Rolland (1), ce n'est pas de perpétuer une organisation déjà fortement atteinte, c'est d'en instituer une autre qui soit habitable pour tous, administrateurs et administrés. »

En effet, notre organisation est déjà fortement atteinte; M. Sembat (2) l'indique très clairement : « La grève a donné à la question des fonctionnaires une allure vivante et soudainement dramatique. Mais elle n'a rien changé au fond des choses et son caractère exact est d'être une étape sur la route, une phase dans le processus d'un développement organique. Nous partons d'un état très précis et suffisamment fixé : la machine administrative telle que l'ont façonnée nos rois et nos empereurs ; cette administration bureaucratique a pour ressort le principe d'autorité. Le ministre ordonne, l'agent obéit... En même temps que l'autorité, en haut, devenait moins compétente, la conscience et l'idée de liberté s'éveillaient en bas dans le personnel. Les agents ont ouvert les yeux, ils ont aperçu les défauts qui nuisent au public et à eux-mêmes et les remèdes, les perfectionnements faciles. A dater de cet instant, leur collaboration à la marche gé-

(1) *Revue de droit public*, 1909, p. 312.
(2) *Documents du progrès*, mai 1909, p. 408.

nérale et à la direction de ces services devenait possible, et cela au moment même où elle devenait d'ailleurs indispensable, parce que le Parlement cessait d'exiger chez les ministres ces aptitudes et ces garanties de compétence que la complexité croissante des outillages rendait pourtant plus nécessaires. Nous allons vers une organisation nouvelle dont le ressort sera la collaboration.... Elle se développera pleinement en une organisation socialiste, où la gestion des services postaux, télégraphiques et téléphoniques sera confiée par la nation à la Fédération syndicale des postes, télégraphes et téléphones... L'œuvre d'aujourd'hui c'est d'organiser la collaboration du haut en bas de l'échelle administrative. » Comment faire pour cela ?

Admettre d'abord que les commis de bureaux administratifs établissent des tableaux de service et de roulement pour les congés et le repos hebdomadaire. Introduire une forte proportion de délégués choisis par le personnel dans les conseils de discipline. Rendre les décisions obligatoires pour le ministre ; aller même plus loin : créer des comités techniques avec participation du personnel et participation des chambres de commerce. Au début, les avis de ces conseils ne seront peut-être pas impératifs, mais comme ces avis seront utiles, efficaces, l'opinion les imposera et ils deviendront obligatoires. Ce ne sera pas encore certes le système démocratique et républicain dans toute sa pureté, mais ce sera déjà une monarchie constitutionnelle, car le pouvoir monarchique se réduira de plus en plus. « Quand toutes les mesures concernant l'avancement, la réfection d'outillage, le fonctionnement des services passeront, seront soumises à l'examen du personnel, quand toutes les initiatives et

toutes les propositions de réformes émanées des groupes seront soumises à l'étude publique et discutées en rapports publics, il y aura vraiment quelque chose de changé, une métamorphose » (1) et le rôle du ministre sera métamorphosé lui aussi ; « au lieu d'être comme aujourd'hui, théoriquement du moins, l'unique cerveau de la maison, le centre d'où rayonne toute lumière et toute vie, il ne sera plus, auprès de chacun des grands conseils techniques, que le représentant de l'intérêt général, le conseiller désintéressé et l'impartial témoin qui se chargera de défendre ou de combattre, devant le Parlement, les décisions préparées ailleurs (2). »

Mais alors ce Parlement sera-t-il à même d'aider ces agents de sa collaboration ? Le beau changement s'il refuse toujours d'écouter leurs doléances et si toujours il donne raison aux supérieurs hiérarchiques, aux ministres, restaurant ainsi par sa seule volonté les idées d'autorité et de hiérarchie. Aussi il y a là une réforme nouvelle à introduire. Derrière le chef hiérarchique, il y a tous ceux qui dirigent la machine politique, c'est-à-dire les députés et les sénateurs. Vis-à-vis de ceux-là ,et surtout, les fonctionnaires veulent des garanties. A l'activité de ceux-là il faut qu'ils soient aussi appelés à collaborer. A l'heure actuelle, en effet, députés et sénateurs ne représentent plus trop souvent que des coalitions d'intérêts ou des coteries locales qui n'ont que de lointains rapports avec les vrais intérêts généraux du pays. C'est ce que M. Duguit déclare (3) dans son manuel : « L'établissement de la représentation proportionnelle ne serait pas une réforme

(1) Sembat, article cité.
(2) Berthod, *Revue politique et parlementaire*, 1906, t. 47, p. 431.
(3) P. 368.

électorale suffisante. L'Assemblée nommée suivant ce système ne représenterait que des individus et tout au plus des groupements d'individus en partis politiques et sociaux. Or, il n'y a pas que les individus et les partis qui constituent une nation ; il y a d'autres éléments qui forment l'infrastructure résistante de l'édifice social, ce sont les groupements fondés sur la communauté des intérêts et des travaux, les groupements professionnels, en employant cette expression dans son sens large. Si l'on veut se rapprocher de l'idéal que doit tendre à réaliser toute représentation politique, si l'on veut assurer dans le Parlement la représentation de tous les éléments de la vie nationale, il faut placer à côté de l'Assemblée élue par les individus proportionnellement aux forces numériques des divers partis, une Assemblée élue par des groupements professionnels (1). » Et il ajoute dans son livre : *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat* (2) : « La formation de syndicats puissants, encadrant tous les individus de toutes les classes sociales et reliés entre eux par des conventions collectives établissant des relations d'ordre juridique, constituant une garantie puissante, la seule efficace, contre l'omnipotence des gouvernants, je veux dire l'omnipotence de la classe, du parti, ou de la majorité qui, en fait, détient le monopole de la force. Il y aura dans cette formation syndicale une forte et résistante structure qui formera une barrière à l'application de toute mesure oppressive. La forme organique toute naturelle de cette force de résistance, ce sera une représentation professionnelle largement et fortement organisée. »

(1) Cf. un article du même auteur dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 juillet 1911, p. 28.

(2) P. 126.

Tout cela est bien vrai ; si l'on veut que ceux qui commandent soient obéis comme il convient, il faut qu'ils soient réellement les représentants de l'activité de la nation, et pour cela, les représentants des groupements professionnels doivent avoir leur place. C'est ainsi que l'organisation d'une représentation professionnelle apparaît comme indispensable à l'heure actuelle (1).

En résumé, il faut donc appeler les fonctionnaires à collaborer à l'œuvre administrative d'une part, et à l'œuvre législative d'autre part, en désignant avec les autres groupements professionnels une partie de ceux qui font la loi et permettre ainsi d'avoir comme législateurs des hommes compétents. Telle est la double réforme à introduire pour que les grèves de fonctionnaires puissent disparaître. Il n'est pas dit qu'elles disparaîtront tout d'un coup du jour où cette double réforme serait réalisée, car le succès de toute réforme dépend avant tout du degré de formation des individus (2). Mais, ceci mis à part, nous croyons fermement que les grèves deviendront plus rares par cela qu'elles auront de moins en moins de raison d'être, les intérêts des fonctionnaires étant mieux sauvegardés.

Cette évolution ne cadre pas du tout avec les organisations traditionnelles, tant pis, ces organisations traditionnelles sont mortes ou tout au moins sur le point de mourir pour faire place aux organisations moins archaïques de la société de demain, et rien ne pourra arrêter ce

(1) Elle nous entraînerait à donner le droit de vote aux militaires et aux femmes. Voir *Revue de droit public*, 1911, p. 541, 544. Article de M. G. Scellé.

(2) C'est la réforme morale, religieuse et politique dont parle M. Harmignie, p 401.

mouvement qui veut mettre un peu plus de bonheur et d'harmonie dans la société d'aujourd'hui.

Il faudra faire de même dans les services publics concédés. Ne peut-on en effet tâcher d'imiter dans les entreprises de l'Etat le mouvement de collaboration entre ouvriers et patrons qui se développe dans l'industrie privée avec une si grande vigueur. Pourquoi ne ferait-on pas collaborer les agents d'un service public concédé avec le concessionnaire lui-même? Ce serait là le meilleur moyen d'éviter tout conflit. Ne serait-ce pas du reste tout à fait d'accord avec le grand mouvement démocratique actuel? C'est là aussi ce que demande M. Demartial : « Ils auront le droit de se faire communiquer le budget des recettes et des dépenses de la Compagnie, pourront ainsi juger de l'élasticité des ressources sociales et de la mesure dans laquelle ils pourront demander des augmentations de traitement. Ils seront représentés dans les conseils d'administration. On pourra, on devra les intéresser aux bénéfices. »

Je n'ai pas à rappeler ici les avantages de la collaboration : plus de luttes, mais les deux parties coopérant au même but, qui est l'organisation et le bon fonctionnement du service, étant responsables de leurs fautes et de l'interruption du service, et apportant leurs facultés et leur activité à la bonne marche de l'entreprise, recevant une rémunération dépendant de leur travail et du mal qu'ils se seront donné : « A chacun selon sa capacité, à chaque capacité selon ses œuvres (1). »

Cette collaboration pourra même devenir plus complète en supprimant tout à fait le concessionnaire et en

(1) Saint-Simon.

le remplaçant par le groupement du personnel lui-même. Ce sera le syndicat ou l'association qui sera chargé de la marche du service public et qui en sera responsable. C'est là, à proprement parler, comme nous l'avons déjà vu, la thèse syndicaliste : le syndicat formé d'ouvriers dominant partout et toujours, et on peut même imaginer au-dessus de tous ces syndicats, une union de syndicats groupant tous les membres de la nation ; nous arrivons ainsi à l'association universelle préconisée par tous les socialistes utopistes. Mais l'heure n'est pas encore arrivée de cette association professionnelle.

Ce qu'il nous faut retenir de cette évolution, c'est que l'on peut aujourd'hui, par une collaboration étroite, dont le projet Briand a donné le germe, arriver par l'union d'intérêts à éviter les conflits entre les deux forces en présence et naturellement antagonistes : le concessionnaire et son personnel ; et que, par là, par la solidarité qui les enchaînera, on peut espérer que, dans un avenir plus ou moins éloigné, on fera disparaître le moyen de lutte et de guerre qu'est la grève, et le remplaçant par des règlements pacifiques, par des communs accords, et que l'on arrivera ainsi, par une évolution lente, à une organisation du travail meilleure et plus harmonieuse. Alors aura vécu la grève, dernier vestige de la justice privée, consistant, comme le dit M. Hauriou (1), « à se faire justice soi-même », moyen barbare et archaïque, mesure de violence et de sauvagerie qui détonne singulièrement dans une nation civilisée et juridiquement organisée.

(1) Note sous S. 1909.

CONCLUSION

La grève a existé chez les fonctionnaires durant la fin du XIX^e^ et le début du XX^e^ siècle. Elle a existé parce que c'était là le seul moyen pour eux d'arriver à faire disparaître les abus d'un régime déplorable et de faire reconnaître leurs justes revendications.

Mais le droit de grève des fonctionnaires, quoique nécessaire et même indispensable pour eux, dans certains cas, ne se conçoit pas ; car les agents des services publics n'ont et ne peuvent pas avoir, de par leur fonction, le droit de grève, et même il n'y a pas, à proprement parler, droit de grève pour eux. La question ne se pose pas. C'est un fait qu'une grève des fonctionnaires, ce n'est pas un droit.

Il faut donc interdire ce fait illicite, cela ne fait de doute pour personne à l'heure actuelle. Pour que cette interdiction fût efficace, on a essayé d'y mettre des sanctions qui n'ont pas atteint du tout le but cherché et sont restées lettres-mortes, inappliquées et inapplicables.

Le seul moyen d'arriver à la disparition des grèves des agents des services publics et qui, en même temps, est un moyen juste et équitable pour réparer l'infériorité que la prohibition de cette faculté crée dans la situation des fonctionnaires, consiste à lui substituer quelque chose qui permette d'arriver aux mêmes résultats, c'est en quelques mots de les rendre sans cause, et par conséquent sans excuse. Nous avons vu que tous les projets

ont fait de sérieux efforts dans ce sens, en édictant un statut, en organisant une procédure de conciliation et d'arbitrage, et surtout en créant une sorte de collaboration entre les administrations et leur personnel, fondée comme on l'a dit : « sur la constante sollicitude du chef et la déférence sympathique du personnel ». Et la grève cessera faute de motifs pour la faire, et le combat cessera faute de combattants. Oui, elle cessera parce que la grève n'a pas que des avantages pour ceux qui s'en servent, mais aussi et peut-être surtout, des inconvénients. Comme la guerre, elle entraîne à sa suite bien des calamités et bien des maux, et la victoire, si victoire il y a, coûte aussi cher aux assaillants et aux vainqueurs qu'aux assaillis et qu'aux vaincus, et nous dirons même plus, car une partie, le patron, a le temps et le moyen d'attendre la paix, c'est-à-dire la reprise du travail ; tandis que l'autre, l'ouvrier, pressé par ses besoins quotidiens et privé des moyens d'y satisfaire, est forcé de succomber ou au moins de vivre misérablement.

Cette parole de M. Ollivier nous a paru profondément vraie : « De même que la guerre ne sera vaincue qu'à force de civilisation et de lumière, la grève aussi ne sera vaincue qu'à force de liberté et d'instruction. L'expérience du passé le prouve, la défendre c'est en allumer le désir, la permettre c'est en inspirer le terme (1). »

Oui, toutes les interdictions et toutes les sanctions possibles et imaginables n'empêcheront pas qu'elle n'existe. Ce qui la fera disparaître, ce sera d'abord la liberté, c'est-à-dire plus d'initiative de la part des fonc-

(1) Durnerin, *Responsabité civile en matière de grève et de coalitions ouvrières*, Thèse Paris, 1903-1904, p. 223.

tionnaires qui, par des procédés de collaboration, de cette collaboration confiante qui est de l'essence même du gouvernement démocratique et qu'on a pu justement définir ainsi : « une discipline librement consentie en bas : en haut une autorité qui s'affirme d'autant plus énergiquement qu'elle s'allie à la bienveillance et à la bonté », arriveront à se trouver plus indépendants et plus capables, étant moins hiérarchisés et moins opprimés.

Et d'autre part l'instruction ; en effet, et c'est là avant tout le point important, il faut un changement de l'état d'esprit actuel pour que la grève n'existe plus ; sans ce changement, statut, collaboration, tout cela n'aura pas d'effet. Il faut que la haine du patron n'existe plus dans l'âme de l'ouvrier, c'est-à-dire du fonctionnaire, il faut que l'indifférence et la haine de l'ouvrier n'existent plus dans le cœur du patron, c'est-à-dire du gouvernement et du concessionnaire ; il faut qu'ils se considèrent les uns et les autres comme nécessaires, comme indispensables et comme coopérant tous deux à l'accomplissement de cette même grande tâche : le fonctionnement d'une entreprise, d'un service public, c'est-à-dire le fonctionnement de la vie nationale elle-même. Il faut qu'ils se disent que chacun a un rôle à jouer et qu'il doit faire tous ses efforts pour le mener à bien, que ce rôle lui donne certains avantages, mais le soumet aussi à certaines charges ; il faut enfin qu'ils sachent bien que ce rôle ne sera bien rempli que par l'entente, la bonne harmonie entre les différents rouages qui font marcher cette machine complexe qu'est la vie d'une nation.

Qu'on parle aux citoyens, surtout aux ouvriers et aux fonctionnaires, un peu moins de leurs droits et un peu plus de leurs devoirs qu'ils ont une si grande tendance à

oublier ou à méconnaître (1) ; le jour où ils auront autant conscience des uns que des autres, alors sera réalisée cette entente universelle, cette paix nationale et cette solidarité que les utopistes avaient mise à la base de leur cité future, et qui permettra de rendre les hommes plus heureux ou, ce qui est déjà beaucoup, moins malheureux en mettant dans leur cœur un peu moins de haine et un peu plus d'amour.

(1) Cf. Chardon, p. 201.

TABLE DES MATIÈRES

Pages.

INTRODUCTION 1

CHAPITRE PREMIER. — **Qu'est ce qu'un service public** . . . 1

CHAPITRE II. — **Qu'est-ce qu'un fonctionnaire. — Leur situation juridique** 18

PREMIÈRE PARTIE

LA SITUATION ACTUELLE

CHAPITRE PREMIER. — **Histoire des grèves dans les services publics. — Les faits en France et à l'étranger** . . 39

CHAPITRE II. — **L'explication du fait. — Les causes des grèves.** 63

§ 1. — Le mouvement démocratique 63

§ 2. — Le mouvement économique. 72

§ 3. — La multiplication des fonctions publiques et du nombre des fonctionnaires 78

§ 4. — Le favoritisme électoral et l'incompétence. . . 81

§ 5. — La mauvaise volonté du Parlement et du gouvernement 88

CHAPITRE III. — **La grève dans l'état actuel de notre droit public.** 94

§ 1. — Qu'est-ce que la grève ?. 94

§ 2. — Attitude du gouvernement en matière de droit de grève des fonctionnaires publics. 100

§ 3. — Etat du droit public actuel sur les grèves des agents d'un service public non concédé. 103

§ 4. — Etat du droit public actuel sur les grèves des agents d'un service public concédé 116

CONCLUSION 122

DEUXIÈME PARTIE

LES RÉFORMES A RÉALISER

CHAPITRE PREMIER. — **Peut-on admettre la grève dans les services publics ?** 125

CHAPITRE II. — **Les procédés répressifs. Ce qu'ils valent.** 151

I. — Services publics non concédés 151

II. — Services publics concédés 157

CHAPITRE III. — **Les procédés préventifs** 170

I. — Statut 171

II. — Conciliation et arbitrage 188

CHAPITRE IV. — **Les conceptions d'avenir possibles** . . . 205

I. — La thèse syndicaliste 205

II. — La thèse de la collaboration 213

CONCLUSION 223

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)